

DIFANG
KECHIXULUYOU
GUIHUAYANJIU

地方可持续旅游 规划研究

郭思维 荣玥芳◎著

黑龙江人民出版社

DIFANG
KECHIXULUYOU
GUIHUAYANJIU

地方可持续旅游
规划研究

责任编辑：魏杰恒

封面设计：王 刚

ISBN 978-7-207-08489-7



9 787207 084897 >

定价：20.00元

地方可持续旅游规划研究

郭思维 荣玥芳 著

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方可持续旅游规划研究/郭思维,荣玥芳著. —哈尔滨:
黑龙江人民出版社,2009.11
ISBN 978-7-207-08489-7

I. 地… II. ①郭…②荣… III. 旅游业—区域发展—经济规划—研究—中国 IV. F592.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第207109号

责任编辑:魏杰恒
封面设计:王刚

地方可持续旅游规划研究
郭思维 荣玥芳 著

出版发行 黑龙江人民出版社
通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区1号楼
邮编 150008
网址 www.longpress.com
电子邮箱 hljrmcbs@yeah.net
印刷 黑龙江神龙联合制版印务有限责任公司
开本 787×1092毫米 1/16
印张 18.25
字数 280千
版次 2009年11月第1版 2009年11月第1次印刷
书号 ISBN 978-7-207-08489-7/F·1373
定价 20.00元

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)
本社常年法律顾问:北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波



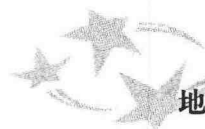
摘 要

最近的 10 年是中国旅游业迅速发展的时期,旅游业收入增幅始终高于 10% 以上,2005 年中国接待入境旅游者 4680 万人次,比上年增长 12%,居全球第四位,有人估计十年后中国将成为世界第二大旅游收入国。随着旅游规划研究和实践的深入,人们发现了很多新的问题,对旅游规划理论提出了新的要求,使现有旅游规划研究水平和体系正在受到新的挑战。

论文从研究全球可持续旅游研究的背景入手,分析国内外旅游规划理论发展水平之间的差距之后发现,可持续旅游的研究与实践在国外已经认真开展多年,相关理论基础已经形成,并在实践中开始进行示范性研究,中国在此方面落后于国际先进水平,有必要迅速开展追赶性的研究和实践。

论文将“地方可持续发展”和“可持续旅游”这两个领域的基本思想适当整合,提出“地方可持续旅游规划”的概念,是可持续旅游理论研究的进一步深化。在分析中国地方旅游中面临的实际问题的基础上,论文总结了目前在中国地方开展可持续旅游规划面临的问题,发掘出了地方可持续旅游规划所应具备的基本内涵、特点和原则,建立起研究的理论框架。其中的基本原则等内容又偏重性地借鉴了可持续发展理论核心理念,为地方可持续旅游提出了关注社会公平、解决贫困、广泛参与、政策支持和能力建设等方面的特殊原则。

论文针对地方可持续旅游规划的特殊要求,就如何操作地方可持续旅游规划展开讨论,通过研究以往旅游规划方法体系中的问题,完成了中国地方可持续旅游规划的目标体系、资源评价体系和规划过程体系的研究,并提出相关结论。尤其是提出了地方可持续旅游规划的实施框架,即:负责任的管理、产品链的建设和旅游地的发展三个支



柱,为如何进行具体规划提供示范性研究。

论文还针对不同概念上的地方旅游地规划进行策略性研究,通过总结市县域地方旅游、风景区旅游、城市型地方旅游和资源主导型地方旅游等情况中出现的主要矛盾,按照文中提出的基本思想、方法,给出了有针对性的策略性建议,为具体的实践工作提供新的思路 and 指引。

论文通过对研究过程中完成的两个重要研究项目进行反思,检验了论文提出的主要观点,进一步验证了本文关于地方可持续旅游规划的原则、过程、目标等要点。第二个项目针对东北林区景区具体情况,提出了该地区景区规划所需要遵循的特殊原则,同时还总结出普遍问题,就东北林区旅游发展所缺乏的政策、技术和法律法规研究向国家提出了相关的建议。

关键词 地方可持续旅游;规划;理论导引;技术支撑;对策



Abstract

The last 10 years was a booming stage for China's tourism industry, the rate of increat was always nmore than 10%. Some experts belive it that China will be the second largest tourism income country in 10 years. But, with the deepening of the research and practice on tourism plan, we fhave found so many issues, and so, the theory and system of tourism plan is under new challenges.

From the beginning the research on the background of the sustainable tourism around the world and through the comparing the differences between China and other countries, we found it that, The foundation of sustainable tourism in abroad has come into being, some demonstrative programs had been practiced, the theoritic level of China has been falled behind. So we should begin our research and practice to trace it.

This article combined the idea of local sustainable development and sustainable tourism, bring forward the concept of "Local sustainable tourism plan", this concept is the deepeninged theory of sustainable tourism. On the basis of the analyses on the situation of China's tourism industry, this article summarized the issues for China to develop the local sustainable tourism planning system, bring forward the basic connotation, character and principle, construct the frame of the theory. The basic principle made use of the core idea of sustainable, provide the principles such as: social adjustment, reducing the poverty, widely participation, policy support, and ability construction.

According to the acquirement of local sustainable tourism plan, this article talked on how to operate the plan, and throug the reearch on the



problems of the planning method, we finished the research on the target system, resources evaluation system on China's local sustainable plan, at last the article provided related conclusion, especially the three main pillar of the implementation frame, they are : responsible management, product chain, and destination development, which will provide demonstrative research how to do a plan.

On the main idea of the article, through the summary on the main issues of county level tourism, landscape sector plan, urban tourism, and resource-relied local tourism, this article developed some related research on the different conceptional local tourism plan, brought forward some useful advices.

Through the re-thinking about two program during the course of research, checked the main viewpoint of the article. Especially the second program, it bring forward some special principle according to the landscape sector on north-east forest area. It found the populized iproblems in the area and gave some related policy suggestion to the nation on the field of policy, techniques and laws.

Keywords Local Sustainable Tourism; Plan; Academic guide; Technic support; Countermeasure.



目 录

摘要	(1)
Abstract	(1)
第 1 章 绪论	(1)
1.1 研究的意义和目的	(1)
1.1.1 研究的意义	(1)
1.2.1 研究的目的	(2)
1.2 国内外文献综述	(3)
1.2.1 国外文献综述	(3)
1.2.2 国内文献综述	(6)
1.3 课题来源和研究范围	(11)
1.3.1 问题的提出	(11)
1.3.2 课题的来源	(12)
1.3.3 研究范围的界定	(12)
1.4 论文研究的内容与方法	(13)
1.4.1 论文研究的内容	(13)
1.4.2 论文研究的方法	(14)
1.4.3 论文研究的框架	(15)
第 2 章 可持续旅游规划理论的发展	(16)
2.1 基本概念	(16)
2.1.1 旅游与可持续发展	(19)
2.1.2 旅游产业的可持续发展	(21)
2.2 可持续发展事业的发展历程	(22)
2.2.1 关于可持续发展的四次重要国际会议	(23)

2.2.2 关于可持续发展的五份重要报告	(24)
2.2.3 可持续发展思想的基本原则	(26)
2.2.4 国际组织在行动	(28)
2.2.5 可持续发展思想在中国的进展	(33)
2.3 国内外旅游业发展状况	(36)
2.3.1 国外旅游业的发展状况	(36)
2.3.2 中国旅游业的发展状况	(37)
2.4 国外旅游规划理论的发展	(38)
2.4.1 早期规划理论	(38)
2.4.2 生态旅游规划理论	(39)
2.4.3 可持续旅游规划理论	(41)
2.5 中国旅游规划理论的发展	(46)
2.5.1 中国旅游规划研究的早期理论	(48)
2.5.2 生态旅游规划理论	(51)
2.5.3 可持续旅游规划理念	(52)
2.6 国内外可持续旅游规划研究水平比较	(54)
2.6.1 发展阶段比较	(54)
2.6.2 研究角度比较	(55)
2.6.3 规划方法与过程比较	(56)
2.6.4 规划成果和目标比较	(57)
2.6.5 开展相关研究的必要性与可行性	(57)
2.7 本章小结	(59)
第3章 地方可持续旅游规划的理论导引	(60)
3.1 地方可持续旅游理念的提出	(60)
3.1.1 基本理念的提出	(60)
3.1.2 相关概念辨析	(60)
3.2 地方可持续旅游规划的影响因素	(62)
3.2.1 开发和管理因素	(63)
3.2.2 社会发展水平和消费层次	(67)
3.2.3 社会心理和环境意识	(69)
3.3 地方可持续旅游规划的基本特点	(72)

3.3.1 科学性和持续性	(72)
3.3.2 全面性和综合性	(73)
3.3.3 关注环境和资源	(75)
3.3.4 注重解决贫困和社会问题	(76)
3.3.5 重视管理和产业政策	(78)
3.3.6 重视过程与能力建设	(79)
3.4 地方可持续旅游规划的基本原则	(80)
3.4.1 遵从可持续发展的基本原则	(80)
3.4.2 地方发展和广泛参与原则	(81)
3.4.3 地方支持与政策支持原则	(86)
3.4.4 协调发展和社会公平原则	(87)
3.4.5 能力建设和教育倡导原则	(93)
3.4.6 保护与开发并进原则	(95)
3.4.7 生态化和节约化原则	(98)
3.5 地方可持续旅游规划理论的建构	(101)
3.5.1 基本理论的提出	(101)
3.5.2 理论框架的建构	(102)
3.5.3 管理角度的可持续规划	(105)
3.5.4 产品角度的可持续规划	(116)
3.5.5 旅游地角度的可持续规划	(119)
3.6 本章小结	(122)
第4章 地方可持续旅游规划的技术支撑	(123)
4.1 中国地方旅游业的发展情况	(123)
4.1.1 目前面临的问题	(124)
4.1.2 发展倾向	(125)
4.2 规划目标体系的探讨	(128)
4.2.1 现有规划目标体系的问题	(128)
4.2.2 地方可持续旅游目标体系的提出	(129)
4.3 地方可持续旅游评价标准的建立	(136)
4.3.1 现有资源评价方法的问题	(136)
4.3.2 地方旅游可持续发展的特殊评价因子	(138)

4.3.3 新型评价标准的建立	(139)
4.4 规划编制过程与方法的确认	(141)
4.4.1 当前遇到的问题	(141)
4.4.2 地方可持续旅游规划的过程	(142)
4.5 规划的学科配置与表达	(151)
4.5.1 学科配置	(151)
4.5.1 成果表达	(152)
4.6 本章小结	(153)
第5章 典型地方可持续旅游的规划对策	(154)
5.1 市县域层面地方旅游的规划对策	(154)
5.1.1 基本特点	(154)
5.1.2 主要问题	(156)
5.1.3 规划与设计对策	(157)
5.2 风景名胜区旅游的规划对策	(161)
5.2.1 基本特点	(162)
5.2.2 规划与设计对策	(164)
5.3 城市主导型地方旅游的规划对策	(166)
5.3.1 主要问题	(167)
5.3.2 规划与设计对策	(168)
5.4 乡村主导型地方旅游的规划对策	(169)
5.4.1 主要问题	(169)
5.4.2 规划与设计对策	(171)
5.5 资源主导型地方旅游的规划对策	(173)
5.5.1 主要问题	(174)
5.5.2 规划与设计对策	(177)
5.6 本章小结	(180)
第6章 实证研究	(181)
6.1 海林市生态旅游资源开发示范项目	(181)
6.1.1 项目来源和工作目标	(182)
6.1.2 项目背景	(185)
6.1.3 规划目标与原则	(198)

6.1.4 规划组织过程	(200)
6.1.5 规划内容	(202)
6.1.6 项目成果与经验反思	(225)
6.2 海林市威虎山风景区主峰景区规划项目研究	(228)
6.2.1 项目来源和研究内容	(228)
6.2.2 资源情况	(228)
6.2.3 原则和目标	(235)
6.2.4 规划支撑	(237)
6.2.5 项目的反思	(254)
6.2.6 东北林区景区建设与规划导则	(256)
6.3 本章小结	(270)
结论	(271)
参考文献	(274)
后记	(280)



第1章 绪 论

1.1 研究的意义和目的

1.1.1 研究的意义

自1992年世界环发大会发表《21世纪议程》之后,经过5年时间的研究和准备,WTO(世界旅游组织)和UNEP(联合国环境署)等国际组织于1997年联合发表了《关于旅游业的21世纪议程》,使全球范围内的旅游规划理论研究和实践进入了崭新的阶段。通过UNEP(UN Environment Program)和WTO(world tourism organization)的不懈努力,“可持续旅游(sustainable tourism)”这一思想在全球范围内得到了广泛的传播和研究,他们主动地承担起了组织全球进行旅游规划与发展研究的责任,为可持续旅游理论的研究和实践做了大量的工作。

目前欧盟国家和美国等发达地区在这一方向上的研究处于领先地位,相关的理论基础已经相对成熟,并且还通过对外援助等形式在一些不发达国家进行了卓有成效的实践。

中国在一定程度上响应了国际组织在可持续旅游思想研究方面的号召,中国采取了一系列的行动响应了国际组织在可持续旅游发展方面的号召。1997年由国家旅游局、中科院等部门联合召开了“首届全国旅游业可持续发展研讨会”,2001年国家正式成立了负责地方可持续发展工作的政府机构—21世纪议程中心。2002年为响应世界生态旅游年的活动,国家旅游局和各个地方的旅游局相继组织了一系列促进中国生态旅游发展的活动。但是从理论研究角度来看,目前中国的研究处于落后水平,对于可持续旅游的研究并未被引起足够重视。在西方对于可持续旅游的内涵、方法、原则等理论框架已经日趋成熟



的背景下,中国还处于研究的初级阶段,对相关问题的认识还未充分掌握,甚至存在炒作和臆想,目前已明显落后于全球研究步伐的主流。

1985年以来,国内旅游界做了大量关于旅游方面的理论研究工作,目前正处于反思和混沌时期,急需一个适合中国国情的旅游规划理论来进行整合,从发展阶段来看,可以说正处于十字路口。从目前国内旅游规划理论研究水平来看,存在一定的误区,比如对生态旅游的研究和规划实践,对于可持续旅游的研究和认识也比较肤浅,甚至存在一些主观臆想和炒作。就目前国内外发展水平比较来看,国内外存在着一定的差距,可持续旅游的思想与传统发展思想相比,视角更加开阔,更具有可实施性,对解决目前中国旅游规划理论面临的困境具有非常有效的引领作用。

论文将通过对国外最新的研究成果进行分析总结,提取其合理内涵,系统地可将可持续旅游思想系统地引进中国,唤起国内对可持续旅游的再认识,缩小国内与国际先进水平的差距,为旅游规划工作者提供一个全新的视角,起到抛砖引玉的作用,促使学界进行深刻反思,最终促进中国地方旅游产业的可持续发展。

就可持续旅游规划如何实现的问题,本文根据中国社会经济和旅游发展的实际情况,提出了“地方可持续旅游”的概念,建立了相应的理论体系,对相应的技术要点进行了深入的研究,在可持续旅游理论中国化研究方面迈出了坚实的一步。

本文将会对国内的相关研究起到积极的影响,起到开拓性的先锋作用。

1.2.1 研究的 目的

本文的研究目的表现在几个方面:

1. 希望介绍全球可持续发展、可持续旅游等思想的发展和实践情况,介绍相关的理论,提高国内对可持续旅游相关研究的重视程度,扭转并提高目前国内对可持续旅游、生态旅游等问题的偏激认识。

2. 提出并建立起地方可持续旅游理论体系,在实践层面进行可持续旅游的具体研究,在参照《关于旅游业的21世纪议程》基础上,结合中国地方旅游发展中的实际情况,提出中国地方旅游可持续发展所应遵循的基本原则、框架、方法等理论支撑,建立起为中国地方可持续旅

游规划的理论系统。

3. 就如何进行地方可持续旅游规划的基本理论研究,文章试图从资源评价、规划目标、规划过程和规划方法等等角度提出新的观点和新的标准,这些技术要点可以有效地指导目前中国各个地方的规划实践。

4. 文章试图从不同的角度、不同地理范围和不同产品形式的地方旅游进行研究,从抽象角度提出他们进行可持续旅游规划所应遵循的策略和原则,以指导不同地方的规划实践。

5. 文章最后介绍了研究过程中所进行的两个示范项目,希望通过对这两个项目的规划目标、原则、方法和过程进行反思研究,验证文中提出的观点和理论,同时也希望能对读者进行启发,对他们的实践起到借鉴作用。

1.2 国内外文献综述

1.2.1 国外文献综述

国外对于可持续发展和可持续旅游的研究成果非常丰富,已经出现大量的研究成果,已有的成果包括三种形式:一是常见形式,即书籍和文章;二是国际组织在正式场合发表的文件、宣言和宪章,其内容多为世界旅游组织、联合国环境署等国际组织在正式场合发表的纲领性文件,希望在全球范围内得到认可和遵守,这些文件代表了当时全球最新的理念和先进的研究成果;第三种形式就是各种相关网站,尽管这些网站的内容不能称作正式文献,但由于国外的网络信息很发达、更新速度很快,其内容经常代表了最新的学术水平,可以作为学术研究的参考,如:联合国环境署官方网站等。

根据目前的研究,国外对于可持续发展和可持续旅游已经出版了很多系统性的论著,经历了一个相对长而且扎实的发展过程。随着可持续发展思想的地方化、具体化,可持续旅游也跟随其走了一个相似的道路。可持续旅游与21世纪议程思想的结合的雏形在1996至1999年,从1996年开始陆续有一些关于地方21世纪议程和可持续旅游学科交叉的书籍出版,如,1996年英国《旅游思考》杂志刊登的《地方21世纪议程,地方主管和旅游——一个初步的,以英国为基础的调查



研究》,这篇文章可能是比较早的进行相关研究之一。

1997年,世界旅游组织(WTO)、世界旅游理事会(WTTC)与地球理事会(Earth Council)联合制订了《关于旅游业的21世纪议程》,并在同年6月的联合国大会第九次特别会议上散发。这个文件是对联合国《里约环境与发展宣言》(即《21世纪议程》)的一个正式反应。由于这是可持续旅游思想和地方21世纪议程相结合的开始,所以具有相当的意义。

文件认为,旅游业作为世界上最大的产业,有能力取得环境和社会、经济方面的巨大改善,能为其所在社区与国家的可持续发展做出重大的贡献。为了发挥这一潜能并保证取得未来长期的发展,各国政府和旅游业的各个部门需要采取一致的行动。

文件强调了政府、旅游业和其它组织之间合作伙伴关系的重要性。它还分析了旅游业战略上和经济上的重要性,并论证了使整个产业得以可持续发展,而不仅仅关注“生态旅游”所能获得的巨大利益。

像地方21世纪议程是可持续发展思想的行动纲领一样,文件将《21世纪议程》转化成为一个关于旅游业的行动纲领,为负责旅游业的政府部门、国家旅游管理机构和有代表性的行业组织、为旅游公司等提出了一个最重要的目标和几个优先考虑采取行动的领域,并对每一个优先领域都确定了具体目标,还对实现该目标可以采取的步骤做了简要说明,文件附案例介绍了世界各地的有关组织如何开始处理一些领域问题的实践。

1998至2000年,对地方21世纪议程和可持续旅游关系进行研究的书籍开始丰富起来,1998年,由Corazon T. Urquico编写的《社区基础的旅游》(Community based sustainable tourism),比较好的体现了地方发展的思想。文中认为,通过培养社区参与旅游发展的能力来启动旅游业是实现可持续发展和可持续旅游的最佳方法,通过社区参与,可以有力地减少地方对资源的破坏,减少贫困和饥饿,增加就业,最终实现地方的可持续发展。这是后来“地方可持续旅游”理念的支柱之一。

为实现地方和社区发展,1998年世界旅游组织(WTO)特意出版了一本提高地方管理能力的书:《地方主管部门发展可持续旅游的指南》Guide for local authorities on developing sustainable tourism,书中向

旅游管理者介绍了可持续发展、地方 21 世纪议程和可持续旅游的相关思想,指出了社会政策制定对旅游发展的重要性,建议地方旅游主管部门进行负责任的管理,制定科学的产业政策。

1999 年,Blanchard, R. W. 出版了《通过可持续旅游建立和平、文化和繁荣的桥梁》(Building bridges of peace, culture & prosperity through sustainable tourism)一书,拉开了可持续旅游与文化、贫困关系问题研究序幕,后来到 2001 年 Caalders, J. 出版《SNV 和可持续旅游》(SNV and sustainable tourism)一书,以及《旅游和文化冲突》(Tourism and Cultural conflicts)中详细介绍了旅游发展中对文化冲突的关注和对贫困问题的解决等问题。

到 2003 年,《旅游和地方 21 世纪议程》一书正式发表,该书总结了之前几年在地方 21 世纪议程和可持续旅游关系理念方面的研究。该书重申了地方 21 世纪议程的要求,认为可持续旅游需要加强地方主管部门的作用,让其使用政策工具来实现经济、社会和环境总体发展。文章为地方主管部门提供了一些手段来促进旅游可持续发展,如:进行环境的持续影响评价、保证企业持续发展、促进社区参与等方法。文章最后为不同层次政府的责任和工作提供了有针对性的建议,并在最后提供了大量的实例供参考。

从最近几年关于可持续旅游的国际会议所发表的相关文件中,可以看到可持续旅游研究正更加关注地方发展问题,如文化、贫困和公众参与。

2004 年 WTO 和越南政府联合组织了“文化旅游和减少贫困部长会议”,2004 年 WTO 组织了“公私参与旅游行为的欧洲地区会议”,2005 年 WTO 又在塞内加尔组织了“可持续旅游和减少贫困圆桌会议”,2006 年 WTO 在阿拉伯的吉达组织了“旅游目的地的旅游可持续性和地方 21 世纪议程研讨会”。以上若干会议都发表了相应的宣言性文件,主题多数都是地方发展和旅游可持续发展,其主旨思想主要都是通过解决贫困、保护文化、促进多方参与来实现地方旅游的可持续发展。

单纯从可持续旅游的研究成果来看,国外已经相对成熟,相关的学科支撑研究也有一定水平,如在生物多样性和可持续旅游关系、市场营销与可持续旅游等方面,具体如 Harlow: Longman 的《可持续旅



游—地理角度》(Sustainable tourism: a geographical perspective, 1998), 《可持续旅游管理: 原则和实践》(Sustainable tourism management: principles and practice, 1996), Agyeman, Y. B. 的《生态旅游对乡村生活的影响评估》(Assessment of ecotourism impacts on rural livelihoods, 2005), European Commission 的《可持续旅游和自然 2000》(Sustainable tourism and natura 2000, 2001), Caalders, J. 的《可持续旅游链》(Sustainable tourism chains 2003), Boers, B. 的《规划可持续旅游: 针对 GIS 网络的旅游设施》(Planning sustainable tourism infrastructure: towards a GIS-supported framework, 2003), 欧盟委员会发表的《使用自然和文化遗产来发展可持续旅游》(地方 Using natural and cultural heritage to develop sustainable tourism: in non-traditional tourist destinations, 2003)。

以上是欧洲国家出版的部分关于可持续旅游的书籍, 从这些出版物中可以看出他们在可持续旅游研究方面的雄厚基础。此外, 美国及其相关国家在可持续旅游规划研究方面也已经有很多相关的文献出版, 但是基本思想和学科支撑与欧洲基本相似。

总之, 从研究的发展趋势来看, 目前可持续旅游的研究目标集中于更具实践性的“地方”层面的旅游发展研究, 这仍将是未来几年可持续旅游领域的研究热点和主导方向。

1.2.2 国内文献综述

地方可持续旅游是一个交叉的概念, 涉及到“可持续旅游”, “可持续发展”和“地方 21 世纪议程”, 下文将从三个角度总结国内的相关文献。

可持续旅游在中国起始阶段的研究成果应该体现在 1997 年 12 月“首届全国旅游业可持续发展研讨会”, 此次研讨会提交论文 50 多篇。专家、学者从中国旅游业的发展状况与趋势、旅游业可持续发展理论与概念、旅游资源普查与评价、旅游承载力与环境容量、旅游科技发展战略、旅游产品文化内涵、生态旅游发展与组织、区域旅游业可持续发展等方面对中国旅游业可持续发展进行了多角度、多层次的深入研究。特别是关于旅游资源、旅游生态环境以及旅游科技、旅游文化等方面的讨论, 反映了当时的最新研究成果。专家组起草了大会主报告《中国旅游业可持续发展的若干问题与对策》, 标志着可持续旅游规

划思想在中国开始正式的展开。

1999 年国内首次对于可持续旅游进行比较系统研究的是中科院牛亚菲的博士论文《可持续旅游机理与模式研究》,该论文是国外可持续旅游最新思想的引进和国内研究成果的总结。论文共分 8 章,上篇为理论研究,下篇为实证研究。上篇从理论建构角度进行了可持续旅游的实施体系、指标体系、环境基础和规划体系研究;下篇从具体的角度研究了自然保护区的旅游开发模式以及中国可持续发展的相关问题,并在最后以青藏高原的可持续旅游为例进行了实例分析。这篇论文对中国旅游规划理论研究具有重要的阶段性意义,第一次系统地建立起可持续旅游的学科体系,并根据当时的研究基础提出了自己的结论,达到了国内的先进水平。

2002 年将可持续旅游规划研究更进一步的成果是北京大学金波完成的博士论文《旅游目的地可持续性研究——尺度、评价与管理》,文章从旅游目的地角度对如何进行可持续旅游规划进行了系统的研究。论文共分六章,第一章论述了该文的选题背景、理论基础和研究思路;第二章从旅游认识的发展历史入手,主要对取得可持续性的状态——可持续旅游和可持续旅游目的地进行了论述。通过问卷调查的方法,就中西学者对可持续旅游的理解进行了比较研究;第三章重点论述了旅游目的地可持续性研究的尺度问题,尺度问题是可持续旅游目的地可持续性研究的重要问题和主要挑战之一;论文第四章着重研究了旅游目的地可持续性的评价。基于现有可持续旅游目的地可持续性评价方法的研究现实,采用主观客观法来改良具体指标的选择过程,用定量法从总体上量化旅游目的地可持续性,对旅游目的地可持续性进行总体的认识 and 把握,作者构建了中国地方尺度旅游目的地可持续性指标体系,并以延吉市为例进行了案例研究;第六章就该文的研究作了总结,并对今后的研究提出了建议。

2004 年华中科技大学万幼清从管理学角度论述了可持续旅游的相关理论,完成了博士论文《旅游业可持续发展的理论与实践》,文章运用管理学的相关理论和方法,对于旅游可持续发展系统的运行机制进行了深入研究,着重分析了旅游可持续发展的激励机制、约束机制和调控机制,说明了旅游可持续发展系统是经济、社会、资源、环境和人的协调发展的复杂巨系统。对旅游环境容量的内涵、特征、影响因



素进行了深入的探讨,提出了旅游地环境容量最小原理,并在此基础上建立了旅游地环境容量经济效益综合计量模型,为简化旅游地环境容量计算提供了理论依据,为旅游业及旅游资源的科学管理提供了有效工具。文章运用系统理论和方法构架了旅游可持续发展评价指标体系,提出了旅游可持续发展评价指标体系应该包括系统环境对旅游的支撑、旅游业发展现状指标、旅游业发展趋势指标和旅游与区域协调指标四大部分。

2006年中科院的张美英完成了有一篇具有现实意义的博士论文,《区域旅游可持续发展及其评价研究——以泛珠江三角洲内地九省区为例》,文章利用可持续旅游的基本理论,对区域旅游可持续发展及其评价进行了论述。在对旅游业的特性进行论述的基础上,对可持续旅游的提出过程、可持续旅游的内涵和可持续旅游与传统大众旅游的区别进行了比较分析。对区域旅游可持续发展的涵义、区域旅游可持续发展的三维构成以及区域旅游可持续发展的原则进行了阐述。在对国内外旅游可持续发展指标体系和评价方法分析的基础上,建立了区域旅游可持续发展指标体系和综合评价模型。运用所建立的指标体系和模型对泛珠三角内地九省区 1998—2003 年的旅游可持续发展状态进行了评价分析,为了使评价结果更直观形象,用 GIS 软件对结果进行了空间化分析。

中国第一部正式出版的对可持续旅游理论进行研究的论著是李天元 2004 年完成的《中国旅游可持续发展研究》,文章论述了可持续旅游的基本内涵,如旅游影响、旅游理论等内容,深入探讨了生态旅游和可持续旅游的关系。

相关的学术杂志和硕士论文在可持续旅游方面做了大量研究,根据国家科技图书文献中心的检索,以“可持续、旅游”为主题的硕士论文共 54 篇,内容包括基础的理论研究、理论点的研究和旅游目的地的可持续发展研究,其中进行基础理论研究的有:楼凌雁《我国旅游可持续发展的规划策略与实证分析》(2002),尤涛《可持续旅游的规划方法初探》(2001),张雪松《可持续旅游发展研究》(1999)等。关于理论点研究的论文有何春萍《可持续旅游消费研究》(2004),黄丹《以人为本与旅游业可持续发展研究》(2003),李雄华《可持续旅游资源保护制度体系建设的研究》(2003),熊樱《基于旅游规划的旅游环境承

承载力研究》等。关于可持续旅游理论的应用比较多,内容涉及各种旅游产品,旅游地和区域旅游的可持续发展,如孙浩捷《丝绸之路旅游可持续性研究》(2006),唐玲萍《区域主义视角下的东南亚旅游可持续发展研究》(2005),吴云霞《皖西地区生态旅游建设与可持续发展研究》(2005),冯立梅《著名风景名胜区可持续发展——竞争力研究》等。

国内相关的杂志对可持续旅游理论也进行了相应的研究,通过对中国旅游规划理论研究最主要的杂志《旅游学刊》进行统计可知,从1997至2006的十年间,共发表文章220篇,其中以可持续旅游为题目的文章33篇,占15%。总体来看这些文章对于可持续旅游理论进行研究范围还主要集中于某些具体旅游发展问题,如罗振鹏的《北京故宫可持续旅游调查研究》(2006,1),徐永志的《民俗风情:民族村寨旅游可持续发展的着力点》(2006,3),赵小燕《对旅游目的地可持续性发展的几点看法》(2006,6),连漪的《试论旅游地的可持续竞争优势》(2006,7)等。鉴于中国可持续旅游研究的问题,国外学者纳尔逊·格拉本接受了《学刊》的专访,并总结成文章《旅游人类学家谈中国旅游的可持续发展》,文章就中国对可持续旅游的不全面认识提出了建议和批评。

关于地方旅游发展、规划与管理的研究,国内已经有很深厚的技术基础,相关的规范和法律法规也已经完备,就特定旅游地的规划实践,国内也有大量的出版物。对地方旅游规划基本理论进行比较全面研究的著作是吴必虎的《区域旅游规划原理》(2001)和保继刚的《旅游开发研究—原理、方法、实践》(1996),其中《区域旅游规划原理》一书全面地介绍了旅游规划的技术要点,包括旅游市场分析与预测、旅游资源调查与评价、旅游形象设计与塑造、旅游产品开发、空间线路设计、目的地营销规划、出行接待规划和支持系统规划等内容。该书基本上涵盖了旅游规划工作所需要的基本技术要点,是一本权威性的工具书籍。

围绕旅游发展,国家旅游主管部门和研究人员相继出版了《旅游业政府主导型发展战略研究》(匡林,2001),《发展中国家旅游规划与管理》(2002),《旅游强国之路》(魏小安,2003),这几本书从产业发展角度为中国旅游业提出了产业政策体系方面的建议。这两本书都提



出了建立政府主导型旅游的相关思想,从产业政策的角度就如何进行行业管理、如何促进旅游业发展、如何促进社会进步进行了详细的论述,并大量介绍了其他国家管理旅游产业的相关政策实例。

就地方旅游规划的实践,也有一些相应的著作,如周长春的《国际旅游规划案例分析》(2003),王云才的《乡村景观旅游规划设计的理论与实践》(2003),崔风军的《中国传统旅游目的地的创新与发展》(2002)和《风景旅游区的保护与管理》(2001),就比较热点的城市旅游,保继刚和吴志强分别出版了《城市旅游》和《城市旅游规划原理》。其中最受到广泛关注的生态旅游产品规划,国内以“生态旅游”为主题的著作超过7本以上。

关于可持续发展和21世纪议程的理论和实践研究,国内也做了大量的工作,最经典的出版物是《中国二十一世纪议程——中国二十一世纪人口、环境与发展白皮书》,文中详细介绍并分析了中国环境领域的现状,内容涉及贫困、人口、人类住区、能源、自然资源、荒漠化、防灾、大气和垃圾处理等众多领域,在分析了各个领域的问题之后,文章有针对性地提出了相应的解决目标和对策。

在此之后,中国在可持续发展思想方面也进行了相应的研究,莫法特(英)在其著作《可持续发展—原则、分析和政策》(2002)中介绍了可持续发展的概念、演进,讨论了衡量可持续发展的指标,介绍了苏格兰的相应经验,最后提出了可持续发展的模型和方法、策略。到了2006年,中国学者周海林出版了《可持续发展原理》一书,该书是目前对可持续发展思想最新的总结,该书从环境和贫困问题入手,提出了可持续发展的基本目标,从生态、人和社会角度提出了可持续发展的法理基础和可持续发展的基本原则。就其原则,书中重点论述了效率、能力和合作等实现可持续发展的途径。最后文章提出了可持续发展的指标体系,并论述了可持续发展的哲学基础。

关于地方可持续发展的理论研究主要见于中国21世纪议程中心主持的系列丛书,即王伟中2001年主持编写的《国际可持续发展战略比较研究》,《中国可持续发展态势分析》和《地方可持续发展导论》,这些著作的研究目标主要是地方21世纪议程在中国地方化的问题。之后在2005年,中国21世纪议程中心又出版了《中国可持续发展实验区的探索与实践》和《中国地方可持续发展规划指南》两本书,书中

介绍各个实验区发展经验,总结了地方可持续发展规划的过程、目标指标、行动方案制订、规划的实施与监督和规划的评估与完善等技术问题。

总结来看,国内对于地方可持续旅游的相关支柱理论已经初步建立,对于旅游规划的技术研究也已经相对完善,但是对于可持续旅游还有一定欠缺,针对地方发展的可持续旅游还未系统性的展开,未来有很大的研究空间。

1.3 课题来源和研究范围

1.3.1 问题的提出

在最近的20年中,中国旅游规划理论界空前活跃,众多的科研院所和学术部门做了大量的规划实践和理论研究工作,出版发表了大量的著作和文章。尤其是最近5年,学术界围绕生态旅游问题做了大量的研究工作。随着时间的推移,新的问题摆在面前。一方面,关于旅游规划的具体技术问题已十分成熟,急需新的主导思想加以整合。另一方面,可持续发展和21世纪议程已经在全球实践多年,国际上对于可持续旅游的研究已经超过10年,而国内的理论研究还处于初级阶段,真正的系统性研究还未展开。

“地方”层面是旅游业发展的实际主体,随着中国产业结构的深刻调整,各级地方政府都寄希望于旅游业,希望旅游业能够承担起支撑地方经济的重任,认为大力发展旅游业是实现社会可持续发展的主要途径之一。经过10年的实践,各级地方政府和学者们反思走过的发展道路后都发现了很多问题,比较早期开发旅游的初衷与发展的形势,结果并不令人十分满意。

目前全球都在反思旅游业的可持续发展问题,得到普遍认同的观点是:实现旅游目的地乃至全社会的经济、社会和环境协调发展应该是旅游业发展的最终目标。所以联合国环境署、世界旅游组织根据可持续发展的思想提出了一系列的建议和主张,希望全球的旅游开发主体加以遵守。

可持续旅游的思想在西方得到了广泛的研究和认同,但是在中国还有很多工作需要完成,首先是本地化的工作,即先进行国际先进理



论的引进工作,然后是推进工作,即具体技术问题的研究等。

本文将选择地方层面的旅游规划理论研究为切入点,展开抛砖引玉式的研究与实践工作,为业界进行该方面的研究起到一定的先锋作用。

1.3.2 课题的来源

论文的最初选题时的想法来源于本人参加的一个国际合作研究项目,即“中国—欧盟环境管理合作项目”(EMCP)课题之一“海林生态旅游”项目,项目的初衷是进行海林市生态总体规划,项目的研究得到了世界旅游组织专家的强力支持,在引进国际上关于旅游规划最新理论的背景下,项目对规划主题进行了一些改变,即将“生态旅游”主题研究转变为“可持续旅游”研究。EMCP项目从2002年开始至2005年总共持续了三年,在这个过程中本人作为主要项目负责人实际研究了海林市的具体情况,并接受了北京21世纪议程中心安排的一系列国内外培训,得到了大量的相关信息,由此产生了深入进行地方可持续旅游规划研究的想法。2005年起,在导师的带领下,本人又承担了国家“十五”科技攻关项目—海林市威虎山景区规划研究的主要研究工作,对风景区规划和相关的生态建设技术进行了专题研究。至此,论文得到了两个不同层次研究项目的资金和信息支持,即:总体规划层次和风景区规划层次的研究。与此同时,本人还持续地参加了中国21世纪议程中心—联合国人居署合作项目“可持续城市计划”(SCP)的研究工作,在可持续发展和21世纪议程地方化研究方面进行了长期的跟踪研究。

至此,本论文的选题和研究过程具有了相当的可行性和高起点的研究平台,最后将论文题目确定为“地方可持续旅游规划研究”。

1.3.3 研究范围的界定

从字面上来看,“地方”指相对于中央的各级行政区划的统称,如:“中央政府”和“地方政府”。所谓的“地方21世纪议程”(Local Agenda 21),指的是地方为实现可持续发展(21世纪议程)所制订的行动纲要,“议程”制订和行动的主体是地方政府,主要是城市(镇)政府。

根据国家旅游局1999年颁布的《旅游发展规划管理暂行办法》第

八条、第九条规定:旅游发展规划一般指期限五年以上的中长期规划;旅游发展规划按照范围划分可分为全国旅游发展规划、跨省级区域旅游发展规划和地方旅游发展规划。

国家标准(GB/T 18971—2003)《旅游规划通则》规定,旅游规划按照空间层次可以分为旅游发展规划和旅游区规划两个阶段,旅游发展规划按规划的范围和政府管理层次分为全国旅游业发展规划、区域旅游业发展规划和地方旅游业发展规划。地方旅游业发展规划又可分为省级旅游业发展规划、地市级旅游业发展规划和县级旅游业发展规划等。

“旅游发展规划包括近期发展规划(3~5年)、中期发展规划(5~10年)或远期发展规划(10~20年)”。

本文的研究范围从空间角度遵从于《旅游规划通则》中所规定的“地方”范畴,但研究范围适当向下扩展,去除省级旅游业发展规划范畴,在地市级旅游业发展规划和县级旅游业发展规划的基础上增加村镇和社区等带有行政色彩和涉及社会群体结构主体的旅游规划。

由于中国地域辽阔,旅游资源分布于不同气候区,不同文化区和经济发展程度不同的地区,资源集中度与开发程度也不尽相同,研究将从普遍意义角度归纳出其规律,提出具有指导意义的研究结论,并通过实践研究加以论证。

1.4 论文研究的内容与方法

1.4.1 论文研究的内容

论文研究分为四篇,共6章。

论文第一篇为背景研究篇,包括前两章的内容,具体介绍了可持续发展思想的理论基础和旅游规划基本理论的发展情况。其中第一章重点介绍了可持续发展基本内涵及其发展历程,全球以及中国在该领域的实践情况;介绍了国际和国内旅游产业的发展情况。第二章为旅游规划理论的背景章,详细地介绍了国内外旅游规划尤其是可持续旅游基本思想、基本方法和研究成果,分析了中国在该方向上的研究进展情况,论述了在中国进行地方可持续旅游研究的必要性。前两章的研究为论文的研究打下了坚实的理论以及实践基础。



论文第二篇为理论研究篇,即论文的第三章,是论文的研究基础,深刻论述了地方可持续旅游的基本原则、内涵。阐述了地方可持续旅游发展的基本概念,为论文的理论研究做出基本定位,建立了地方可持续旅游的基本理论框架。

论文第三篇为技术研究篇,即论文的第四章,从系统的角度探讨了地方可持续旅游规划的目标系统、资源评价系统和工作方法、规划过程等技术关键点。本章尤其提出规划具体的技术性支撑,提出以“负责任的管理、产业链的建设和旅游地的发展”三个线为支撑点的工作系统,由此建立起地方可持续旅游规划的技术框架。

论文第四篇为对策与实践研究篇,即论文的第五、六章,针对不同角度下的地方旅游发展分类,从地理空间角度和旅游产品角度,提出了有针对性的规划策略。第六章总结了两个重大项目研究成果和研究过程实践,从宏观和中观两个层面对本文的结论内容进行验证和探讨,以使论文更具科学性和具体性。

1.4.2 论文研究的方法

1. 理论比较分析的方法。可持续旅游思想在国外的发展已经有将近十年的时间,基础研究目前已经相对成熟。相对于国外,中国还处于初级阶段,中国的旅游规划理论体系还相对单纯,而国外的旅游规划思想可谓是丰富多彩。中国旅游规划体系大多局限于旅游产品开发和管理的思路,而国外旅游开发已经进入到社会结构、管理开发结构和生态多样性保护的具体研究阶段。所以,本文将通过国内外旅游思想实践比较,借鉴引进一些相对先进的理论和实践,比较中国和国外尤其是欧洲的经验,通过比较找出国内的理论和实践问题,提出适合中国国情的“地方可持续旅游”规划方法。

2. 应用分析的方法。旅游规划实际上是一个非常复杂的学科,涉及到不同的支持学科,遇到的实际情况千差万别,其空间网状的研究思维要求必须通过具体的实践来总结、验证其普遍规律。在论文写作过程中,本人进行了长期大量的旅游规划实践,完成了两个国际合作项目和一个国家级项目的研究,文中还将引用大量的国际国内旅游规划事例来支持和论证本文的主要观点。

3. 借鉴和引进的方法。关于“可持续旅游”,联合国环境署(UN-

EP)、世界旅游组织(WTO)以及其他的国际研究机构在该领域已经做出大量的成果,本文将利用他们的研究成果和观点,结合中国目前存在的问题,提出可持续旅游在中国实施的策略和对策,实际上本研究也将承担“可持续旅游”理论在中国的本地化的一个责任。

1.4.3 论文研究的框架

论文的框架结构如图 1-1。

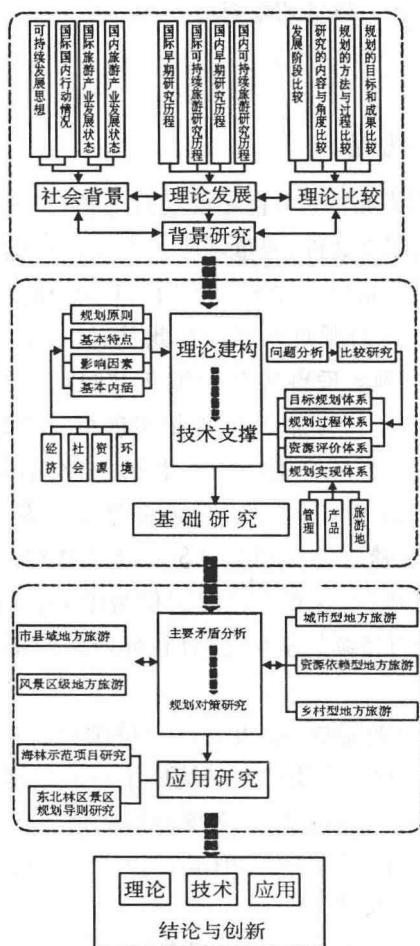


图 1-1 论文研究的框架结构

Chart 1-1 frame of the dissertation



第2章 可持续旅游规划理论的发展

2.1 基本概念

1992年联合国发布的《21世纪议程》作为第一份获得国际一致肯定的可持续发展原则性文件,着重阐明了人类在环境保护与可持续发展之间应作出的选择和行动方案,提供了21世纪的行动蓝图,涉及与地球可持续发展有关的所有领域。在此基础上,世界旅行旅游理事会、世界旅游组织和地球理事会于1996年共同制定了《关于旅游业的21世纪议程》,确定了指导旅行旅游业实现可持续发展的一系列原则。1998年7月30日,联合国经济及社会理事会第46次全体会议再次强调,为了实施《21世纪议程》,必须将可持续发展充分融入旅游业,以便确保旅行和旅游业为更多的人民大众提供稳定的收入来源,为地球生态系统的维护、保护和恢复提供帮助,为旅行和旅游服务方面的国际贸易提供可持续的基础,并且将环境保护作为旅游业发展的一个重要内容。

《可持续旅游发展宪章》中指出:“可持续旅游发展的实质,就是要求旅游与自然、文化和人类生存环境成为一个整体,自然、文化和人类生存环境之间的平衡关系使许多旅游目的地各具特色,即旅游、资源、人类生存环境三者的统一,以形成一种旅游业与社会经济、资源、环境良性协调的发展模式”。

联合国环境署对于“可持续旅游”有如下表述:可持续旅游的思想适用于各种旅游地的所有形式的旅游,包括大旅游区 and 小的旅游地,可持续旅游的原则指环境、经济和社会文化领域的旅游发展,在这三

者之间必须建立一个平衡以保证长期的可持续性。

(<http://www.unep.fr/pc/tourism/sust-tourism/home.htm>)

《关于旅游业的 21 世纪议程》认为可持续旅游发展(Sustainable Tourism Development)是:“在保护和增强未来机会的同时满足现时旅游者和东道区域的需要。”而持续旅游产品则是:“与当地环境、社区和文化保持协调一致的产品。这些产品是旅游发展的永久受益者,而不是牺牲品。”

根据 WTO 的定义,“可持续旅游发展是满足现有旅行者和接待者的需求,同时为未来提供机会”,可持续旅游的要求包括:

1. 自然、文化和其他旅游资源既有助于社会又被保存下来满足未来需要;
2. 通过旅游规划和管理来避免严重的生态和社会文化问题;
3. 通过维护旅游者满意度水平来保持旅游目的地的持续具有吸引力和商业潜力;
4. 旅游应该造福于社会所有成员。(世界旅游组织,针对于地方主管部门的可持续旅游发展指南,1999)

“全球发展研究中心”(GDRC-Global Development Research Center)对于可持续旅游描述如下:可持续旅游纯粹是一种感觉,是一个尽量对环境和地方影响最小,同时有助于产生收入、就业和保护生态系统的产业,是对生态和文化敏感性负有责任的旅游。

(<http://www.gdrc.org/uem/eco-tour/eco-tour.html>)

世界野生动物基金(WWF)描述如下:“可持续旅游”包括旅游和他相关联的很多问题,为保护现在和将来的资源再生而运行,承认当地居民、社区、消费者和生活方式有助于旅游体验,承认这些人平等分享旅游的收益,地方居民和社区可以按照他们的意愿引导旅游业。

到了 2004 年,WTO 进一步阐述“可持续旅游”的内涵:

1. 最佳地利用环境资源,创造一个旅游发展、保持生态性过程和有助于保持自然遗产和生态多样性的结合点;
2. 保持社区的社会文化完整性,保护他们的居住和生活方式的传统价值,有助于不同文化间的理解和宽容;
3. 确保长期的经济运行,为利益相关者提供公平分配的社会—经济收益,包括为地方社区提供稳定的雇用和盈利机会,减少贫困。



可持续旅游要求所有利益相关者的多方参与,同时也需要强有力的领导者来保证广泛参与和意见统一。可持续旅游是一个长期过程需要持续的环境影响监督;必要时介绍预防性的措施。可持续旅游也要求保持高水平的游客满意度和有意义的旅游体验,提高他们对可持续性问题的意识。

(<http://www.unep-tie.org/pc/tourism/sust-tourism/home.htm>)

21 世纪议程为旅游业确定了 12 条原则,具体包括:

1. 旅游和旅行带领人们身心健康地与自然和谐共处
2. 旅游和旅行有助于保护和恢复地球生态系统
3. 旅游产品和消费建立于可持续的模式之上
4. 国家之间需要合作来打开经济系统,然后国际旅游服务可以持续的产生
5. 旅游、和平、发展以及环境保护相互依存
6. 贸易保护势力应该被阻止
7. 旅游发展过程中环境保护应该是一个重要部分
8. 旅游问题的解决依附于在地方层面所有有关市民和规划决策者的参加
9. 国家应该警告可能影响旅游和旅游区域的自然灾难
10. 旅游应该全面充分地使用妇女和地方居民的能力
11. 旅游应充分认识和支持地方居民的文化认同性。
12. 在旅游业中尊重国际上关于环境保护的法规

《21 世纪议程》依靠地方主体在地方层面实施,所谓的“地方 21 世纪议程”就是地方政府(社区)按照《21 世纪议程》的普遍原则,根据地方实际情况,确定自身可持续发展策略和行动计划的项目。地方可持续发展规划的理念侧重于地方长远发展的可持续性,规划过程强调多方参与性,规划方法侧重于解决问题的具体行动方案。它是由政府主导的、由社会各界共同参与实施的行动纲领。

旅游业是为发展中国家消除贫困的有力工具,目前已经成为各个地方政府为实现地方可持续发展而寄予强烈希望的手段之一。地方可持续旅游实际是可持续旅游思想的具体延伸,是探索其在地方层面如何实现的过程。这个过程需要将可持续旅游思想与各个地方不同的社会、经济和资源环境结合,制订具体的发展策略和行动计划。

2.1.1 旅游与可持续发展

在联合国大会和 21 世纪议程中,旅游虽不是其主要的课题,但是一直被给予高度的重视,1997 年联合国就通过了推进旅游业进一步发展的项目,并将旅游业的可持续发展作为其主题。联合国的相关文件指出,旅游业是世界增长最快也是最大的产业之一,包括发展中岛屿国家在内的许多国家,目前都将旅游业作为解决就业的主要支柱,发展经济的重要渠道。

旅行与旅游业是《21 世纪议程》中唯一有潜力为地球环境创造更积极贡献的部门,这种潜力在于它保护了那些只有很少财政价值的资源,如珍稀物种、自然保护区和文化性纪念物。旅游业也提供了一种经济可行性来保存传统生活方式、加强城市中心化和使人口向老工业区重新迁移,从而在这些地区创造就业机会。

在全球范围内,随着现代社会结构的转型,旅游收入已经成为很多地方政府财政收入的重要来源。在中国,其社会经济与产业结构正发生着重大的变革,旅游业对于社会发展和稳定起着重要的支柱作用,被寄予越来越大的希望。

旅游业是一个经济性产业,并且是国民经济的重要产业,这是世界各个国家和地区及各地方政府高度重视旅游业的原因。旅游业具有综合性强、关联度大等特征,有研究报告指出,与旅游业直接或间接相关联的行业和部门有 109 个之多,如:交通、住宿、房地产和基础设施建设等,而且其外延还在逐渐扩展。

一个国家或地区旅游业发达、旅游人潮涌动的地方,往往也是商贸活跃、投资机会涌动的地方。过去人们理解的旅游投资局限于宾馆饭店、景点景区、主题公园等狭义的旅游概念,从广义的旅游投资概念来说,范围则要宽得多,例如,旅游业与制造业的关联度就非常高。从中国旅游业发展进程来看,房车旅游已经起步,游艇旅游将得到迅速发展,直升机旅游也即将开展起来。中国的青藏铁路已经通车,去高原旅游需要很多装备。还有深海旅游等。所以对投资者来说,旅游投资领域非常宽广。对于外汇短缺的国家来说,旅游业还在服务贸易领域扮演着重要的创汇角色。

旅游业的发展可以拉动消费,为社会创造更多的就业岗位。旅游



业以人的移动和消费为基础,以为人的服务为根本,以满足人们不断增长的旅游消费需求为目标。目前中国旅游业直接就业人数已近 1000 万人,按照世界旅游组织的计算方法,一个直接就业机会可以带动 4.9 个间接就业机会,那么间接的就业就将近 5000 万人。

旅游业有效地提高了人民的生活水平,改善了人类的生活方式和消费结构,使人们走近自然、认识自然,开阔眼界、增长见识。旅游倡导人们转变传统消费方式,追求健康的生活结构,可以迅速提高社会发展水平和观念。

旅游业在某些地区可以是一个投入小见效快的产业,增长速度可以非常之快。比如近几年中国迅速发展的乡村旅游,目前中国的乡村旅游景区(点)每年接待游客超过 3 亿人次,旅游收入超过 400 亿人民币。近年中国乡村旅游趋热,“五一”、“十一”和“春节”三个黄金周,中国城市居民约 70% 选择乡村旅游,每个黄金周可以形成大约 6000 万人次规模的乡村旅游市场。

旅游可以改善地方的生活水平,促进对某些敏感资源的保护,如对历史城镇的再认识和保护,如中国的周庄。非洲某些国家发展生态旅游已经取得了广泛认可的保护效益,如非洲的赞比亚、坦桑尼亚等国。

旅游业有效地解决了一些偏远地区的发展问题。如帮助贫困地区、贫困国家加快脱贫的速度。即使在最贫困的国家和地区,旅游资源也广泛存在,其中不乏开发价值很高的资源。这些旅游资源可能是自然资源,可能是历史文化资源,也可能是民俗资源。帮助这些地区开发旅游,能够就地吸纳劳动力,就把资源转化为产品,就地销售农、林、牧、渔业和手工业等生产的旅游商品,使当地人民致富受益。旅游还能够传递友谊,促进人与人之间的交流。

相比其他产业,如工业和农业,旅游业还算是一个消耗少,排放少的产业(也有一些负面效应)。所以某些舆论认为旅游业是“清洁工业(clean industry)”和“无烟工业”。在一定程度上是将社会、环境和经济结合较好的产业之一。

目前旅游业与社会经济大形势紧密相连,在一定程度上能够支持整个社会经济体系抵抗风险,但也会受到社会较大的冲击,如果在经济泡沫时期,旅游业就会受到明显的制约。

旅游业会给旅游地的政治、经济和社会发展带来很多重要和积极的影响,可以通过对不同文化多样性和当地生活方式的认识带来宽阔的文化交流。旅游可以有效地促进文化和生态资源的恢复,通过旅游开发可以提高地方居民对文化等资源的保护意识,实现社会文化的可持续发展。

随着“休闲时代”即将来临,与之相适应的包括旅游经济在内的“休闲经济”将成为世界经济的主体,这个时代以教育、媒体、体育和旅游等领域以及为这些领域服务的中介、物流、咨询和金融服务等全面市场化、文化经济产业蓬勃崛起为特征。

中国的旅游消费能力也在迅速提高,我国对假日经济、扩大内需更加重视,114天节假日制度的出台,将国人带进了空前的休闲时代,一年有1/3时间可用于调整自己的身心与健康。在各种休闲经济消费中,增长最快,拓展空间潜力最大的当属旅游经济消费,而且,旅游经济消费还会直接间接地形成或刺激诸如交通、民航、服务、餐饮、购物、文化娱乐等多方面的消费。因此,旅游经济在全面建设小康社会中,发挥着极为重要的作用,占据着重要的战略地位。

可持续旅游规划应该是地区可持续发展规划中的一部分,在地方21世纪议程策略中,旅游是一个重要部分。发展可持续旅游应该与其他产业的可持续发展共同考虑,以整个地区的经济、社会和文化背景为基础,制订统一的战略和政策。

2.1.2 旅游产业的可持续发展

可持续旅游的另一层含义是旅游开发行为本身是健康的、可持续发展的。要想实现对社会可持续发展的积极贡献,必须先实现旅游业本身的可持续发展,这表现在以下几个方面:

1. 对旅游资源的合理开发和利用。针对特定地理范围内的旅游,开发活动就是要使旅游、资源、人类生存环境三者统一,形成一种旅游业与地方经济、其他产业和环境良性协调的关系,并通过旅游开发而促进资源的保护,促进减少对不可再生资源的依赖,进一步恢复旅游资源和生态资源。

2. 创造有活力的旅游观光行动,倡导先进的消费理念,开发先进的旅游项目,使旅游产品开发适合社会的需求,为社会创造更健康、更



有吸引力的休闲场所。决策者可以科学地制定产业发展目标并使产业顺畅发展。

3. 旅游商业开发应该具有成功的投资和收益过程,保证商业开发者能够持续地、高质量的提供旅游服务,并长久地得到收益。

4. 能够对旅游资源分布区内的民众生活带来积极影响,能够增加就业,提高当地居民的收入,改善地区居民生活的水平。

5. 通过产业内部顺畅的运行,可以与其他旅游目的地建立良好的合作关系,为区域联合开发做出积极贡献,使大范围内的旅游资源都得到保护。

6. 通过尽量少的永久性投资而使旅游开发行为发展过程中抗风险的能力逐步加强,同时通过使用先进的设计和建设理念,减少建设行为、减少排放和能源消耗,增加效益。

2.2 可持续发展事业的发展历程

近代人类社会,由于人口的迅速增加,生产的不断发展和工业的不断集中,使得自然界的财富被索取得越来越多,随之投向周围的废弃物也越来越多。尤其是自上世纪 50 年代以来,人类所面临的人口猛增、粮食短缺、能源紧张、资源破坏和环境污染等问题日益恶化,导致“生态危机”逐步加剧,经济增长速度下降,局部地区社会动荡,这就迫使人类重新审视自己在生态系统中的位置,并努力寻求长期生存和发展的道路。为了达到这一目的,人类进行了不懈的努力和探索,并提出了一些富有启发和很有意义的观点、思想和对策,发表了一系列有关这类问题的报告、书籍和文章。可持续发展(sustainable development)是其中最有影响和最有代表性的概念。可以说可持续发展概念的提出彻底地改变了人们的传统发展观和思维方式。与此同时国际社会也围绕着可持续发展问题组织或进行了一些大规模的会议和行动。

可持续发展(Sustainable Development)是 1980 年代提出的一个新概念。1987 年世界环境与发展委员会在《我们共同的未来》报告中第一次阐述了可持续发展的概念,得到了国际社会的广泛共识。

可持续发展是指既满足现代人的需求又不损害后代人满足需求的能力。换句话说,就是指经济、社会、资源和环境保护协调发展,它

们是一个密不可分的系统,既要达到发展经济的目的,又要保护好人类赖以生存的大气、淡水、海洋、土地和森林等自然资源和环境,使子孙后代能够永续发展和安居乐业。可持续发展与环境保护既有联系,又不等同。环境保护是可持续发展的重要方面。可持续发展的核心是发展,但要求在严格控制人口、提高人口素质和保护环境、资源永续利用的前提下进行经济和社会的发展。

2.2.1 关于可持续发展的四次重要国际会议

联合国人类环境会议、联合国环境与发展会议和可持续发展世界首脑会议这三次联合国会议一般被认为是国际可持续发展进程中具有里程碑性质的重要会议,而《联合国千年首脑会议》是实施可持续发展的重要会议,提出了具体的目标和行动计划。

1. 联合国人类环境会议于1972年在瑞典斯德哥尔摩召开。当时人类面临着环境日益恶化、贫困日益加剧等一系列突出问题,国际社会迫切需要共同采取一些行动来解决这些问题。这次会议就是在这样的国际背景下由联合国主持召开的。通过广泛的讨论,会议通过了重要文件——《人类环境行动计划》。这次会议之后,联合国根据需要迅速成立了联合国环境规划署 UNEP。

2. 1992年联合国在巴西召开了有180多个国家和地区的政府首脑、官员及著名学者等参加的联合国环境与发展会议。这次会议是根据当时的环境与发展形势需要,同时为了纪念联合国人类环境会议20周年而召开的。会议通过了《21世纪议程》等重要文件。根据形势需要,会议正式提出了一个新的发展观——“可持续发展”。会议通过并发表的《生物宣言》、《21世纪议程》等5份具有国际约束力的重要文件,标志着“可持续发展”思想已经为世界各国所接受,成为全人类的共识,这也是“可持续发展”战略由理论思考阶段进入具体实施阶段的重要标志。联合国在这次会议之后成立了“联合国可持续发展委员会”(Commission on Sustainable Development,简称CSD)。

3. 2000年9月6日至8日各国元首和政府首脑聚集于联合国纽约总部,召开联合国千年首脑会议,世界各国领导人就消除贫穷、饥饿、疾病、文盲、环境恶化和对妇女的歧视,商定了一套有时限但也能够测量的目标和指标。这些目标和指标被置于全球议程的核心,统称



为“千年发展目标”。会后发表了重要的《联合国千年宣言》。

4. 可持续发展世界首脑会议于2002年在南非召开。这次会议的主要目的是回顾《21世纪议程》的执行情况、取得的进展和存在的问题,并制定一项新的可持续发展行动计划,同时也是为了纪念联合国环境与发展会议召开10周年。经过长时间的讨论和复杂谈判,会议通过了《可持续发展世界首脑会议实施计划》这一重要文件。

2.2.2 关于可持续发展的五份重要报告

1. 在联合国人类环境会议召开的1972年,国际社会发生了另一件具有重要意义的事情:罗马俱乐部(The Club of Rome)发表了《增长的极限》(The Limits to Growth)这一重要报告。

《增长的极限》是罗马俱乐部于1968年成立以后提出的第一个研究报告,这一报告于1972年公开发表后迅速在世界各地传播,唤起了人类对环境与发展问题的极大关注,并引起了国际社会的广泛讨论。这些讨论是围绕着这份报告中提出的观点展开的,即经济的不断增长是否会不可避免地导致全球性的环境退化和社会解体。到1970年代后期,经过进一步广泛的讨论,人们基本上达到了一个比较一致的结论,即经济发展可以不断地持续下去,但必须对发展加以调整,即必须考虑发展对自然资源的最终依赖性。

2. 国际自然保护联盟(International Union for Conservation of Nature and Natural Resources)牵头,与联合国环境规划署以及世界野生动物基金会(World Wildlife Fund)等国际组织一起,于1980年发表了《世界保护策略》这份重要报告,并为这一报告加了一个副标题:可持续发展的生命资源保护(Living Resources Conservation for Sustainable Development)。

虽然《世界保护策略》以可持续发展为目标,围绕保护与发展做了大量的研究和讨论,且反复用到可持续发展这个概念,但它并没有明确给出可持续发展的定义。尽管如此,人们一般认为可持续发展概念的发端源于此报告,且此报告初步给出了可持续发展概念的轮廓或内涵。

3. 世界环境与发展委员会(World Commission on Environment and Development)于1987年发表了《我们共同的未来》(Our Common Fu-

ture)这份重要的报告。

1983年12月,联合国秘书长任命 Gro Harlem Brundtland 为主席,成立了包括马世骏先生在内的由22人组成的世界环境与发展委员会。该委员会的任务是要制定一个“全球革新议程”(Global Agenda for Change)。

经过近四年的时间,该委员会完成了《我们共同的未来》(Our Common Future)这份重要的报告,该报告提出了“从一个地球走向一个世界”的总观点,并在这样的一个总观点下,从人口、资源、环境、食品安全、生态系统、物种、能源、工业、城市化、机制、法律、和平、安全与发展等方面比较系统地分析和研究了可持续发展问题的各个方面。该报告第一次明确给出了可持续发展的定义。

该报告认为可持续发展涉及两个重要的概念:一个是“需求”的概念,可持续发展应当特别优先考虑世界上穷人的需求;另一个是技术和社会组织水平对人们满足需求的环境能力的制约。该报告同时指出,世界各国的经济和社会发展目标必须根据可持续性原则加以确定,解释可以不一样,但必须有一些共同的特点,必须从可持续发展的概念上和实现可持续发展战略上的共同认识出发。

4. 《联合国千年宣言》,2000年9月6日至8日各国元首和政府首脑聚集于联合国纽约总部,召开“联合国千年首脑会议”,世界各国领导人就消除贫穷、饥饿、疾病、文盲、环境恶化和对妇女的歧视,商定了一套有时限但也能够测量的目标和指标。这些目标和指标被置于全球议程的核心,统称为千年发展目标。会后发表了重要的《联合国千年宣言》,《宣言》提出了一系列的目标和承诺,在人权、善政和民主方面也做出了广泛承诺,其中重要的一项内容是提出了“千年发展目标”。联合国秘书长安南指出,“千年发展目标的制定是联合国历史上的一件大事,它体现了各国领导人以一揽子的方式解决和平、安全、发展、人权和基本自由等问题前所未有的承诺”。

5. 《21世纪议程》是1992年6月14日在里约热内卢的环发大会上通过的又一个重要的国际性文件。该《议程》是一个涉及内容广泛的实施可持续发展战略的行动计划,其基本思想是:人类正处在历史的抉择关头,或者继续实施现行的政策,保持国家之间的经济差距,在世界各地增加贫困、饥饿、疾病和文盲,从而继续使人类赖以维持生命



的地球生态系统恶化;或者改变现行的政策,改善所有人的生活水平,更好地保护和管理生态系统,争取一个更为安全、更加繁荣的未来。该议程从后者出发,为世界各国提供了一个从现在起至二十一世纪全球持续发展各个领域的蓝图。

我国于1994年3月25日由国务院通过了《中国21世纪议程》,并纳入国民经济与社会发展计划中予以实施,后来联合国关于人口、社会发展、妇女、城市和粮食安全的各次重要会议又予以扩充并加强。

《21世纪议程》是一个行动计划。部分基于各国政府和国际团体的一系列特殊的贡献,包括《关怀我们的地球:一个可持续生活的战略》(IUCN、UNEP、WWF 1991)。21世纪议程是目前在环境领域中最显著和最有影响力的无约束的机构,致力于世界大多数地区环境管理的蓝图。

2.2.3 可持续发展思想的基本原则

1. 公平性原则

所谓的公平性是指机会选择的平等性。这里的公平具有两方面的含义:一方面是指代际公平性,即世代之间的纵向公平性,另一方面是指同代人之间的横向公平性。可持续发展不仅要实现当代人之间的公平,而且也要实现当代人与未来各代人之间的公平。这是可持续发展与传统发展模式的根本区别之一。公平性在传统发展模式中没有得到足够重视。从伦理上讲,未来各代人应与当代人有同样的权利来提出他们对资源与环境的需求。可持续发展要求当代人在考虑自己的需求与消费的同时,也要对未来各代人的需求与消费负起历史的责任,因为同后代人相比,当代人在资源开发和利用方面处于一种无竞争的主宰地位。各代人之间的公平要求任何一代都不能处于支配的地位,即各代人都应有同样选择的机会空间。

2. 可持续性原则

这里的可持续性是指生态系统受到某种干扰时能保持其生产率的能力。资源环境是人类生存与发展的基础和条件,离开了资源环境就无从谈起人类的生存与发展。资源的持续利用和生态系统的可持续性的保持是人类社会可持续发展的首要条件。可持续发展要求人们根据可持续性的条件调整自己的生活方式,在生态可能的范围内确

定自己的消耗标准。可持续发展的可持续性原则从某一个侧面反映了可持续发展的公平性原则。

3. 和谐性原则

可持续发展不仅强调公平性,同时也要求具有和谐性,正如《我们共同的未来》报告中所指出的,“从广义上说,可持续发展的战略就是要促进人类之间及人类与自然之间的和谐。”如果每个人在考虑和安排自己的行动时,都能考虑到这一行动对其他人(包括后代人)及生态环境的影响,并能真诚地按“和谐性”原则行事,那么人类与自然之间就能保持一种互惠共生的关系,也只有这样,可持续发展才能实现。

4. 需求性原则

传统发展模式以传统经济学为支柱,所追求的目标是经济的增长,它忽视了资源的有限性,立足于市场而发展生产。这种发展模式不仅使世界资源环境承受着前所未有的压力而不断恶化,而且人类所需要的一些基本物质仍然不能得到满足。而可持续发展则坚持公平性和长期的可持续性,立足于人的需求而发展人,强调人的需求而不是市场商品。可持续发展是要满足所有人的基本需求,向所有的人提供实现美好生活愿望的机会。

人类需求是由社会和文化条件所确定的,是主观因素和客观因素相互作用、共同决定的结果,与人的价值观和动机有关。首先,人类需求是一种系统(这里称之为人类需求系统),这一系统是人类的各种需求相互联系、相互作用而形成的一个统一整体。其次,人类需求是一个动态变化过程,在不同的时期和不同的文化阶段,旧的需求系统将不断地被新的需求系统所代替。

5. 高效性原则

可持续发展的公平性原则、可持续性原则、和谐性原则和需求性原则实际上已经隐含了高效性原则。事实上,前四项原则已经构成了可持续发展高效性的基础。不同于传统经济学,这里的高效性不仅是根据其经济生产率来衡量,更重要的是根据人们的基本需求得到满足的程度来衡量,是人类整体发展的综合和总体的高效。

6. 发展、消除贫困和地方化原则

发展在可持续发展的框架内仍处于核心地位,发展技术手段也是目标,抛开发展的目标一切都无从谈起。可持续发展的目标在社会逐

渐发展的过程中实现。经验表明,贫困是真正制约环境质量提高的主要障碍,所以《21 世纪议程》将解决消除贫困问题实现可持续发展的重要内容。为实现 21 世纪议程所设定的目标,地方政府应该根据实际情况制订 21 世纪议程,确定各自的行动计划和发展目标,走具有各自特色的发展道路。地方化是可持续发展过程的重要特点。

目前地方可持续发展工作的倾向体现在以下几个方面

1. 地方化倾向,即很多工作在地方政府层面展开,在地方层面进行实践。

2. 能力化倾向,即国际合作从资金支持转向能力建设,通过提高地方意识和能力而促进可持续发展。

3. 社会化倾向,可持续发展由原来的技术性工作,如环境等的具体工作转向社会宣传,广泛合作的注意力上来,促进社会观念的转变。

4. 全球化倾向,目前世界各国逐渐意识到全球化在全球的影响,这种影响目前已经触手可及,可持续发展离不开每个国家的共同努力和合作,一些发达国家正积极开展与不发达国家的合作。

2.2.4 国际组织在行动

2.2.4.1 全球性组织

1992 年环发大会之后,全球各个国家和地区作了大量的工作,建立了多层次的合作组织,各个国家在联合国的统一指挥下建立了本国的相关机构,如中国的二十一世纪议程中心。发达国家还建立起正式的援助组织对发展中国家进行长期帮助。

作为高层次的全球性组织,联合国担负着可持续发展核心组织任务,联合国内有针对性地设立了相关组织结构,包括全球秘书处、区域委员会和研究所。秘书处内设有经济和社会事务部、联合国环境规划署和联合国人类住区规划署 (UNHABITAT); 区域委员会内设有欧洲经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会、拉丁美洲和加勒比经济委员会、非洲经济委员会和西亚经济和社会委员会。

可持续发展司是经济和社会事务部的一部分,设在纽约。它作为联合国可持续发展委员会的实质性秘书处通过国际、区域和国家各级的技术合作和能力建设活动,促进可持续发展。

可持续发展作为一个系统工程,联合国组织相应的部门协同工作,如图(2-1):

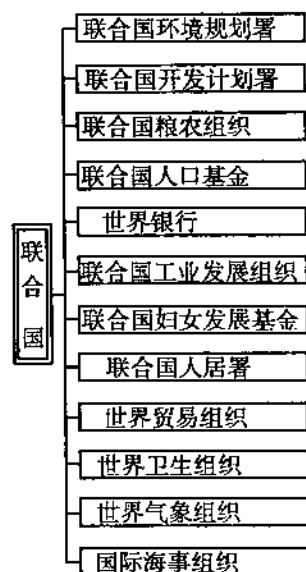


图 2-1 联合国的结构

Chart 1-1 frame of the UN

联合国环境规划署 UNEP(简称“环境署”)总部设在肯尼亚首都内罗毕,是全球仅有的两个将总部设在发展中国家的联合国机构之一。在国际社会和各国政府对全球环境状况及世界可持续发展前景愈加深切关注的当今时代,环境署越来越受到高度的重视,并且正在发挥着不可替代的关键作用。从 1992 年环境与可持续发展世界首脑会议、2000 年联合国千年首脑会议、2002 年联合国可持续发展世界首脑会议到 2005 年联合国首脑大会,国际社会通过一系列重要会议和决议,确认了环境破坏和生态退化对人类生存的威胁,确认了可持续发展是人类社会谋求共同发展和美好未来的唯一选择。只有各国共同努力采取行动,只有发达国家负起更大的责任,发展中国家得到更加充分的援助,才能实现保护地球资源和生态环境,从而实现经济发展和社会进步的共赢局面。这一共识已得到国际社会普遍承认,并已越来越多地贯彻到各国的国家发展战略之中。在这一系列行动和努



力之中,环境署始终是核心倡导者、组织者和推动者之一,发挥了极其重要的作用,得到了世界各国的普遍认可。^[14]

(http://www.zhb.gov.cn/inte/gjhd/200607/t20060725_91310.htm)

1992年联合国环发会议上同时设立了可持续发展委员会(Commission on Sustainable Development,简称CSD),以确保环发会议得到有效落实。它是一个关于可持续发展问题的高级别论坛,审查国家、区域和国际各级实施《21世纪议程》、《巴巴多斯行动纲领》和《约翰内斯堡执行计划》的进展,监测实施情况并予以报告。该委员会每年在纽约举行一次会议,审查和政策问题每年轮换进行,两年一个周期。

WTO-世界旅游组织(WTO-World Tourism Organization)是联合国系统的政府间国际组织,其宗旨是促进和发展旅游事业,使之有利于经济发展、国际间相互了解、和平与繁荣。主要负责收集和分析旅游数据,定期向成员国提供统计资料、研究报告,制定国际性旅游公约、宣言、规则、范本,研究全球旅游政策。它的前身是国际官方旅游联盟,1975年改为现名,总部设在西班牙首都马德里。

1925年5月4日至9日在荷兰海牙召开了国际官方旅游协会大会。1934年在海牙正式成立国际官方旅游宣传组织联盟。1946年10月1日至4日在伦敦召开了首届国家旅游组织国际大会。1947年10月在巴黎举行的第二届国家旅游组织国际大会上决定正式成立官方旅游组织国际联盟,其总部设在伦敦,1951年迁至日内瓦,现设在西班牙马德里。1969年联合国大会批准将其改为政府间组织。

出版刊物有《世界旅游组织消息》、《旅游发展报告(政策与趋势)》、《旅游统计年鉴》、《旅游统计手册》和《旅游及旅游动态》。

世界旅游组织成员分为正式成员(主权国家政府旅游部门)、联系成员(无外交实权的领地)和附属成员(直接从事旅游业或与旅游业有关的组织、企业和机构)。联系会员和附属成员对世界旅游组织事务无决策权。截至2005年11月,世界旅游组织有正式成员144个。

作为联合国关于世界旅游发展的专门机构的世界旅游组织(WTO)和作为联合国关于世界环境问题的专门机构的联合国环境署(UNEP)在可持续旅游发展和研究方面做了大量的工作。尤其是

2002年,在这两个机构的倡议、组织,以及各国政府和相关机构的大力支持和配合下,世界各地开展了多种多样以生态旅游为主题的活动,把“国际生态旅游年”在全球范围内搞得红红火火,有声有色。在最近4年中,WTO和UNEP组织了大量的学术活动和书刊出版活动,对全球可持续旅游领域的发展起了良好的带头作用。

2.2.4.2 国际性组织

在实施21世纪议程过程中比较突出的地区是欧盟国家,二战尤其是冷战以后,欧洲国家的内政外交政策逐渐温和,他们注重推动全球共同发展,加强对不发达国家进行环境和发展方面援助,积极改善和保护自己的生态与资源环境。经过20年的努力,欧盟国家已经具有雄厚的技术能力和强烈的环境意识,在环境和可持续发展领域处于全球领先地位。

欧盟理事会决定,2006年官方发展援助额占其国内生产总值的0.39%,2002年前加入欧盟的成员国,将在2010年底前将官方发展援助额增加到其国内生产总值的0.51%,到2015年底前则增加到0.7%;而2002年以后加入的成员国将分别于2010年和2015年底前将官方发展援助额增加到其国内生产总值的0.17%和0.33%。此举将给非洲大陆数以百万计的贫困人口带来非同凡响的福音,并对联合国千年发展目标的实现提供巨大推动力。^[14](“联合国网站新闻中心”)

由于目前欧盟国家已经深刻地认识到全球化对于其自身可持续发展的重要意义,他们建立起强有力的对外合作组织,在全球范围内进行技术援助与经济援助,比较突出的如ICLI和荷兰的SNV。

ICLEI地方环境行动国际理事会(the International Council of Local Environmental Initiatives),成立于1990年,在纽约举办的地方政府可持续未来世界大会上,当时有来自43个国家的200个地方政府,这是一个在国际可持续发展领域极具威望的组织,覆盖面仅次于联合国,实际上是一个地方政府、国际和地区组织的国际联合机构,目前已经有超过475个城市、镇、县和他们各自的协会组织组成了这个庞大的网络。ICLEI是《21世纪议程》的具体实践者,他的工作直接落实在地方层面,为地方能力建设提供技术咨询、信息服务,促进信息共享、支



持地方政府在地方层面进行可持续发展的实践。

WTTC 世界旅游及旅行理事会(The World Travel & Tourism Council)是一个商业论坛组织,成员包括全球最大的 100 个企业的领导人,这是世界范围内唯一一个在旅游和旅行领域代表私人部门的组织,他的目标是提高人们对于旅游业这个最大的就业和财富生产者经济影响的全面认识。通过让政府接受他们在可持续旅游框架方面的政策建议来发掘旅游产业的潜力。

EC 地球理事会(the earth Council)成立于 1992 年,是联合国经济与社会理事会所认可的非政府组织(NGO),除了由来自全世界政治、商业、科学和非政府组织团体的 21 个成员组成的管理机构之外,还有 15 人为荣誉成员。由 18 个机构组成的研究所已经建立,作为咨询委员会提供服务。已在世界各地成立可持续发展国家理事会或类似的自治实体。地球理事会的使命是支持并使人们能够建设一个更加安全、平等和可持续的未来。

IUCN - 世界保护联盟(The World Conservation Union or International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources),是世界上最大也是最重要的保护网络,这个联盟召集了 82 个国家,111 个政府机构,800 个非政府组织以及来自 181 个国家的 1000 名专家。联盟的任务是影响、鼓励和帮助全世界的专家保护自然完整性和生物多样性,保证对自然资源的利用具有公平性和可持续性。保护联盟是一个多文化、多联系的组织,在 62 个国家分布有 1000 名员工,总部在瑞士。IUCN 支持和发展一些边缘保护科学,希望通过建立政府、社会和私人团体之间的对话来影响地方、区域和国家政策的制订。联盟在最近几年的思想更加注重于管理和保护生态系统,提高人民的生活、经济和社会发展水平。联盟已经帮助 75 个国家建立了他们自己的环境保护策略,并在联合国获得了观察员身份。(www.IUCN.org)

2.2.4.3 国家性组织

欧洲各国均制定了地方 21 世纪议程,围绕着减少温室气体排放、资源保护与持续利用、保护生物多样性、促进循环经济以及加强公众参与等总体目标,制定了相应计划并开展工作,在推动地方可持续发展方面做出了积极的努力,并取得了一定成效。

以瑞典斯德哥尔摩市为例,这个城市依据可持续发展的原则,重新制定了城市生态规划并积极开展居民健康系列活动;在哥德堡市,以政府机构形式设置了专门的21世纪议程办公室,该市环境管理局作为公共机构率先通过了ISO14001认证;丹麦的卡伦堡市建立的生态工业园区,可以说是工业生态学与循环经济建设经典范例,并取得了可观的生态效益与经济效益。

德国柏林市经历了东西柏林的合并,积极开展旧城改造,目前已经完全实现了城市交通系统的信息化管理;芬兰图尔库市建立了欧洲最大的垃圾焚烧供热站和以木屑为燃料的供热站,在废弃物能源转化上做出了积极工作。

从2002年起,法国将环保的重点放在可持续发展上面,并制定了国家环保战略,这一战略尤其在环境宪法草案中,有关水、自然、风景、污染、预报和风险领域的引导政策,对环境评估能力或社会经济分析能力的加强,以及国际行动方面得到了体现。国家可持续发展政策由2003年成立的,在总理领导的部际可持续发展委员会负责监督。

2005年北欧被联合国评价为全球“推行可持续发展的模范地区”,也是《21世纪议程》开展最为深入的地方。

2.2.5 可持续发展思想在中国的进展

2.2.5.1 起始阶段

中国一直非常重视可持续发展工作,在1990年代后做了大量的理论研究和实践工作,1992年6月联合国环境与发展大会召开后,根据环发大会通过的《二十一世纪议程》的要求,1992年7月,中国政府决定由国家计划委员会和国家科学技术委员会牵头,组织52个部门、机构和社会团体编制《中国二十一世纪议程——中国二十一世纪人口、环境与发展白皮书》(以下简称《议程》),在联合国开发计划署的支持和帮助下,完成了《议程》的编制。1994年3月25日,国务院第十六次常务会议讨论通过了《议程》。为推动《议程》的实施,同时制定了中国二十一世纪议程优先项目计划。

中国21世纪议程管理中心具体承担实施《中国21世纪议程》的日常管理工作。1994年3月25日,中国21世纪议程管理中心、国家



科委生命科学技术发展中心正式成立。1998年8月5日,根据科技部《关于科技部部分事业单位职能调整的决定》,中国21世纪议程管理中心与生命科学技术发展中心合署办公。2001年11月中国21世纪议程管理中心和生命科学技术发展中心合并,名为中国21世纪议程管理中心。

为了全面推动可持续发展战略的实施,2003年7月,国务院印发了原国家计委会同有关部门制定的《中国21世纪初可持续发展行动纲要》。这是进一步推进我国可持续发展的重要政策文件,同时也是对2002年在南非约翰内斯堡召开的可持续发展世界首脑会议的积极响应。《纲要》提出我国将在六个领域推进可持续发展。具体包括经济发展、社会发展、资源保护、生态保护、环境保护、能力建设六个方面内容和六项保障措施,即:行政手段、经济手段、科教手段、运用法律手段、示范手段和加强国际合作,为国家可持续发展创造良好的国际环境。

2.2.5.2 发展阶段

中国在最近二十年中对社会的可持续发展事业做了积极的思索和探索,根据中国社会不同时期的主要矛盾,提出了不同的发展目标和口号。

1. 从“小康社会”到“和谐社会”

小康社会发端于中国改革开放初期对在20世纪末实现四个现代化这一宏伟目标的现实思考。当时的目标是,第一步是到2000年建立一个小康社会。

党的十六大报告在阐述全面建设小康社会的宏伟目标时指出,建设更高水平的小康社会,就是要使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实。如此把社会更加和谐作为一个重要目标明确提出,这在党的历次代表大会报告中是第一次。建立和谐社会新理念自四中全会提出,到2005年10月,在北京召开第十六届中央委员会第五次会议(五中全会),会上将决定从2006年启动国民经济的中期计划“第十一个五年计划”的基本方针。中央领导班子在去年9月的四中全会上提出了建立要扶持社会弱者的“和谐社会”,新五年计划将要制定具体的“和谐社会”蓝图。

具体的方针是,为实现到2020年的长期目标的“全面小康社会”,要将缩小差距,提高农民等普通百姓的生活水平作为最优先课题。

2. 科学发展观

2003年10月中旬,中共十六届三中全会明确提出了“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展”的思想;强调“按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求”,推进改革和发展。这是中国共产党提出的新的重大战略思想,核心是坚持以人为本、全面发展、协调发展,推进经济、政治、文化建设的各个环节、各个方面相协调。

21世纪,中国的发展进程不可避免地遭遇到如下的六大基本挑战:人口三大高峰(即人口总量高峰、就业人口总量高峰、老龄人口总量高峰)相继来临的压力;能源和自然资源的超常规利用;加速整体生态环境“倒U型曲线”的右侧逆转;实施城市化战略的巨大压力;缩小区域间发展差距并逐步解决三农问题;国家可持续发展的能力建设和国际竞争力的培育。所有这些挑战的消解,其实质都在催促着“如何全面实现小康社会目标”这个总主体。上述这些成为严重制约中国未来发展的挑战,也只能在实现国家“全面、协调、可持续发展”科学发展观的统帅下,才能得到真正有效克服。

3. 建设社会主义新农村

在五中全会上国家同时提出“建设社会主义新农村”的重大决策,新五年计划的方针是,为实现到2020年的长期目标“全面建设小康社会”,要将差距缩小,提高农民等普通百姓的生活水平作为最优先课题。实际上重点解决农村发展水平低下的问题将直接关系到整个社会能否长久稳定发展,是实现整个社会可持续发展的重要支撑。

4. 发展循环经济

面对经济发展中如影随形的高消耗、高污染和资源环境约束问题,中国开始寻求经济增长模式的全面转变,走节约型发展道路。2004年中央经济工作会议提出大力发展循环经济。希望以“减量化、再利用、资源化”为原则,以低消耗、低排放、高效率为基本特征,符合可持续发展理念的经济增长模式,对“大量生产、大量消费、大量废弃”的传统增长模式进行根本变革,这也是可持续发展的具体实践。



总体来看,中国用 20 年的时间使 2.5 亿人口脱贫,实现了向全面、协调、可持续发展的科学发展观的转变,为国际社会实现千年发展目标做出了重要贡献。中国政府提出的将千年发展目标纳入各国发展战略,推动千年发展目标均衡发展,充分动员资金,促进国际贸易健康发展等原则得到了国际社会的普遍认同。联合国常务副秘书长马克·马洛赫·布朗在日内瓦发表报告时说,由于亚洲乃至中国的发展,千年计划关于到 2015 贫困人口减少一半的目标可以实现。

2.3 国内外旅游业发展状况

2.3.1 国外旅游业的发展状况

旅游业目前已成为世界经济体系中的重要支柱之一,是目前全世界增长最快的行业之一。20 世纪 90 年代期间,世界旅游人数以年平均 4.2% 的速度增长,按现在的市场价格,加之旅游交通费用,世界旅游收入正以年平均 7.3% 的速度快速增长。2005 年世界旅游业收入为 6820 亿美元,欧洲为 3474 亿美元。根据国内一些报刊对欧洲部分国家旅游业发展情况的报道,欧洲一些主要旅游国家旅游业占 GDP 的比重超过 7%,如克罗地亚(33%)、意大利(12%)、匈牙利(10%)、法国(7%),波兰旅游业占 GDP 的比重虽然低于上述国家,但高于捷克(5%)、罗马尼亚(4.8%)等大部分中东欧国家,波兰 2005 年旅游业总产值占 GDP 的比重已相当于我国 2004 年发展水平(5.1%)。

作为服务行业,旅游业在世界贸易中占有很大的比重。对于很多国家,尤其是发展中的小岛国家,旅游业是其经济活动的主要部分,也是其外汇收入的主要来源。全球很多国家都将其作为解决就业压力的有效途径之一,目前国际商品,劳务输出的 10% 来自旅游,超过了排在前列的汽车和化工业。

随着人口的增长,生活水平的提高,交通运输条件的改善,人们闲暇时间的增多以及其他一些因素,旅游业将会继续发展壮大。据世界旅游组织预测,在未来的 20 年里,世界旅游人数将会是 21 世纪初的三倍。到 2020 年,将会有 1.6 亿的旅游者出国旅游。这将会给旅游热点地区的自然、人文、社会和环境造成更大的威胁。因此,到目前为止,对旅游业可持续发展所做出的努力还远不够,还应该加大对其研

究的力度。

随着旅游业的发展壮大,传统的旅游目的地国以及正在涌现的一大批旅游目的地国将面临着旅游业发展所带来的对自然、文化、社会经济环境的压力增大的挑战。大家已经认识到旅游业只顾眼前利益,无节制地盲目发展将产生很多负面影响,危害社会环境,破坏旅游业发展的基础。

<http://www.gotoworld.net/research/40534878.html>

(Contribution of the World Tourism Organization to the World Summit on Sustainable Development)

2.3.2 中国旅游业的发展状况

2004年以来,国内旅游保持活跃,2005年中国接待入境旅游者4680万人次,比上年增长12%,居全球第四位,国际旅游收入达292亿美元,比上年增长13%,居全球第六位;国内旅游达到12.1亿人次,旅游收入达660亿美元,比上一年增长12%;出境旅游3100万人次。全年旅游总收入952亿美元,比上一年增长12%,这种格局促使中国入境旅游保持一个较平稳的增长态势。

继2004年出境旅游市场高速发展之后,2005年继续攀升,出境人次突破3000万大关。也就是说,中国出境人次在最近两年之内又增长了1000万,这个速度是前所未有的。

据国家旅游局公布的信息,关于我国“十一五”时期旅游业的发展目标,目前已经确定,就是:实现入境旅游人数和入境过夜旅游者人数年均增长8%,国际旅游收入年均增长12%;国内旅游人数年均增长8%,国内旅游收入年均增长10%;旅游总收入实现年均增长10%。到2010年,国际旅游收入达到530亿美元,国内旅游收入达到8500亿元,旅游总收入达到12700亿元。每年旅游业新增就业50万人,到2010年旅游直接就业人数达到1000万人。

与2005年相比,2006年国内旅游的发展还将保持2005年相近的速度,即人次增长率约为10%,收入增长率约为12%,大体保持在“十五”期间平均增长率和近10年平均增长率之间。如果全国有利因素能够得到更好的发挥,增速甚至还可以略快一点。基于各级旅游主管方面的重视,加之消费者和经营者的逐渐成熟,中国国内旅游的



质量将甚至还可以略快一点进一步得到明显的提升。自实行黄金周制度以来,自主选择旅游的人数越来越多,黄金周的综合效果也越来越明显。

据国家统计局和国家旅游局统计,1998—2005 年总计 15 个旅游黄金周期间,全国共接待旅游者 1.11 亿人次,同比增长 10.5%;实现旅游收入 463 亿元,同比增长 16.6%。其中,过夜旅游者 2858 万人次,同比增长 7.6%;一日游游客为 8284 万人次,同比增长 11.5%。在所实现的 463 亿元旅游收入中,民航客运收入 24.5 亿元,同比增长 32.4%;铁路客运收入 12.3 亿元,同比增长 7.9%。纳入全国假日旅游统计预报体系的北京、天津等 39 个重点旅游城市,共接待游客 4632 万人次,其中过夜旅游者 1129 万人次,一日游游客 3503 万人次。纳入全国假日旅游统计预报体系的 116 个旅游景区(点),共接待 1443.35 万人次,门票收入 5.18 亿元。各重点旅游城市监测的 186 家商业企业,共实现销售收入 46.86 亿元,同比增长 17.3%;监测的 173 家餐饮企业,共实现营业收入 3.35 亿元,同比增长 20.4%。(来源:国家旅游局网站)

世界旅游及旅行行业理事会执行总裁理查德·米勒曾经表示,中国目前是世界第六大旅游收入国,十年以后,中国将成为第二大旅游收入国,仅次于美国。理查德·米勒认为,“可以说世界上其他国家,旅游业从来没有发展这么快。”“世界上其他的国家过去在发展过程中,旅行行业都是有起伏的,但是中国是只有起没有伏。”

2.4 国外旅游规划理论的发展

2.4.1 早期规划理论

关于国外早期旅游规划理论发展阶段的划分,范业正在其文章《国外旅游规划研究进展及主要思想方法》中认为,应该分为三个阶段:初级阶段、发展阶段和成熟阶段,即:

旅游规划最早起源于 1930 年代中期的英国、法国和爱尔兰等国。最初旅游规划只是为一些旅游项目或设施做一些基本的市场评估和场地设计。

1960 年代中期到 1970 年代初的几年里,世界旅游业发展迅速,旅

游开发的需求也逐步加大。与此相应的旅游规划在欧洲得到了进一步发展,并逐渐发展到北美的加拿大,然后进一步向亚洲和非洲国家扩展。

1970年代后期,旅游业的继续发展使旅游规划研究得到进一步加强,一个显著特点就是开始出现比较系统的旅游规划著作。

发展阶段始于1980年代,也是旅游规划研究的大发展时期,大量的研究使规划理论思想和方法得到进一步充实,研究方面也日趋多样化。

旅游规划的研究经过1960年代的酝酿和1970年代的初步探讨,到1980年代对旅游规划本身的认识则更为深刻了。这一时期提出了一系列指导旅游规划的理论,其中著名的门槛理论和旅游地生命周期理论。

范业正认为,在旅游规划和可持续发展思想结合之后,旅游规划理论研究进入的成熟阶段。

现在看来,全球旅游发展确实经历了以上三个阶段,但是第三阶段总结不是很恰当,事实上旅游规划理论研究并未真正成熟,1990年代后全球旅游规划理论研究在可持续旅游的指引下进入了新的时代,直到目前仍有很多工作要做。例如关于可持续旅游的基本内涵和方法研究,直到2005年后才得到广泛的认同。

所以说,这一阶段旅游规划理论的研究只能说进入了一个崭新的发展阶段,旅游规划还未真正成熟,只能认为是一个升华阶段的开始。

2.4.2 生态旅游规划理论

生态旅游的提法是在20世纪80年代初出现的。当时推动这一新生事物发展的先驱主要有美国学者赫克特、世界自然联盟生态旅游特别顾问墨西哥人谢贝洛斯·拉斯喀瑞等。他们意识到传统旅游活动对生态环境的负面冲击,而从环境保护的思路出发,提出了“生态旅游”的概念。但是,在世界范围内真正把生态旅游作为一种新型的旅游活动和产品大规模推出还是在1980年代末和1990年代初。我们可将其发展大致分为三个阶段:

1983年以前,一些学者就已经对传统的大众旅游活动提出了不同看法,开始思考这种旅游形式对当地社会所造成的负面影响,进而提

出了一系列与生态旅游相近似的观光方式。

1983—1989 年之间,出现了一批生态旅游的研究者和推行者,如赫克特、柯特、谢贝洛斯·拉斯喀瑞、伊丽莎白·布等人。

生态旅游最初源自于人类环境伦理观的觉醒。20 世纪 60—70 年代,随着传统大众观光人数的大量增加,导致许多风景区生态面和社会面遭受不良影响,美国部分国家公园和保护区的生态体系冲击更为严重,在这种情况下,人们对旅游观光产生质疑,并开始思考户外野生动植物的自然庇护及游憩使用的关系。受人类这种环境伦理思想的影响,1983 年,赫克特首次提出了“生态旅游”这一概念。

具有严格意义的生态旅游最早在西方一些发达国家迅速兴起。其活动不仅范围越来越广,活动规模越来越大,其体验类型也越来越复杂。为了把生态旅游推向广度和深度,世界上许多国家和地区出台了生态旅游政策、战略及行动计划。在国际上,最重要的生态旅游行动是 2002 年 5 月在加拿大魁北克召开的,由 132 个国家 1000 多名代表参加的峰会。这次会议是根据联合国 2002 年国际生态旅游年的计划举办的,发起者是联合国环境署和世界旅游组织,主办者为加拿大魁北克市旅游局和加拿大旅游委员会。会议出台了著名的发展生态旅游活动的《魁北克生态旅游宣言》。

这一系列活动影响深远,直至今今。《魁北克生态旅游宣言》尽管是生态旅游首脑会议的成果,但从其内容来看其关注的主体不仅仅是生态问题,而是与之相关的社会参与、合作、监测、财政支持和管理问题,同时也有意识地将可持续发展的思想引进到生态旅游的操作中去,这标志着生态旅游思想从单纯的保护生物多样性和敏感地区向综合的可持续旅游思想的转变。

对于生态旅游的概念问题,时至今日仍没有一个确定的精炼的定义,但是学者们对生态旅游行为做了多角度的论述,目前已经基本上能够表达出生态旅游的内涵。比如:

最初的生态旅游定义是 1988 年 Ceballos 在《生态旅游的未来》中所做的界定:带着研究、欣赏和品味自然风光、野生生物及当地文化特征的目的去相对没有被污染或破坏的自然区域的旅行活动。

从旅游类型角度,世界自然基金会(WWF)的专家伊丽莎白 1990 年认为:生态旅游必须以“自然”为基础,为欣赏风景和动植物为特定

目的受干扰比较少的自然区域进行的旅游活动。

从社会和可持续发展角度,1992年伊丽莎白又将定义修订为:生态旅游是以欣赏和研究自然景观、野生动物以及相关文化特征为目标,为保护区筹集资金,为当地居民创造就业机会,为社会公众提供环境教育,有助于自然保护和可持续发展的“自然”旅游。(生态旅游理论与实践,张建萍,2001,78~82页)

1995年中国生态旅游研讨会给生态旅游下的定义认为:生态旅游是在生态学的观点、理论指导下,享受、认识、保护自然和文化遗产,带有生态科教和科普色彩的一种专项旅游活动。

对于生态旅游的界定,理论界出现了广义和狭义两种不同的倾向,广义的定义为:是一种在享受自然和文化资源的同时,对其保护负有一定责任的旅游方式;狭义认为生态旅游是到生态环境较高的的旅游地进行游览、具有极高生态感观体验的旅游行为。从这两种倾向出发,不同国家和地区对于生态旅游有着不同的期望,从可操作的角度来看,生态旅游的界定正在趋向广义和泛化。

2.4.3 可持续旅游规划理论

1987年世界环境与发展委员会阐述了可持续发展的概念,尤其是1992年巴西里约会议之后,可持续发展思想成为全球社会发展的主导思想。学界在可持续发展思想的指引下将已有理论基础和新的理论思想进行整合,对旅游规划理论提出了新的阐释,开拓出了新的发展空间,使旅游规划理论发展面临更广阔的发展机遇,经过近十五年的研究,可持续旅游规划理论在全球得到了空前的发展,学术组织和学术实践呈现百花齐放的繁荣局面。

可持续旅游思想就是在旅游规划制定过程之中,自始至终地贯彻可持续发展思想。严格地讲,它是一种思想方法而不是一个具体的操作方法,早在1988年,世界旅游组织就已经提出了旅游业可持续发展的方案,希望能组织利用好所有的资源,使旅游业的发展能满足经济,社会,美学等各方面的需要,而不破坏社会文化的整体性,生态系统的完整性,同时也不威胁生物种类。

1990年,在加拿大召开的Globe'90国际大会上构筑了旅游可持续发展基本理论的框架。这次大会促进了全球范围内倡导旅游可持



续发展的新潮流。

根据联合国环境署 (UNEP) 与世界旅游组织 (WTO) 合作发布的一系列文件我们可以清楚地了解可持续旅游理论的发展过程:

1993 年世界旅游组织出版了《旅游与环境》丛书,其中《旅游业可持续发展—地方旅游指南》一书对旅游可持续发展给出的定义是:“在维持文化完整、保持生态环境的同时,满足人们对经济、社会和审美的要求。它能为今天的主人和客人们提供生计,又能保护和增进后代人的利益并为其提供同样的机会。”这一定义是对旅游可持续理念的进一步总结,不仅指出了旅游业本身的特质,而且提出了“主人”和“客人”区际公平发展的思想,对旅游可持续发展的国际认定具有重要的指导意义。

澳大利亚学者 Rors K. Dowling, 提出“从环境适应性来探讨旅游发展规划”,从而把环境规划和旅游规划融为一体,体现了可持续发展的思想。1995 年 4 月 27 日—28 日,在西班牙加那利群岛兰沙罗特岛,联合国教科文组织、环境计划署和世界旅游组织共同召开了由 75 个国家和地区 600 余名代表出席的“可持续旅游发展世界会议”,会议在回顾了之前三十年内系列的国际会议成果和宣言(《世界旅游马尼拉宣言》、《海牙宣言》、《旅游宪章》、《旅游准则》、《21 世纪议程》等)的基础上通过了《可持续旅游发展宪章》和《可持续旅游发展行动计划》。《可持续旅游发展宪章》和《可持续旅游发展行动计划》均明确了旅游开发与规划应以可持续发展思想为主导思想。在反思之前 20 年旅游发展的经验教训基础上,这两个文件初步提出了可持续旅游新的内涵和框架,其中《可持续旅游发展宪章》指出:“可持续旅游发展的实质,就是要求旅游与自然、文化和人类生存环境成为一个整体,自然、文化和人类生存环境之间的平衡关系使许多旅游目的地各具特色,即旅游、资源、人类生存环境三者的统一,以形成一种旅游业与社会经济、资源、环境良性协调的发展模式”。

比较以往的旅游发展规划,《宪章》更提倡社会参与、政府合作、保护文化资源、提高游客的游览体验和提高人民生活水平,促进全社会的经济发展。

《可持续旅游发展行动计划》指出,以可持续发展为原则,通过以下几个方面制定旅游发展规划:

1. 提倡总体规划;
2. 制定政策,加强旅游与其他重要经济部门相互配合;
3. 制定长期资金计划,尽可能地与总体发展目标保持一致;
4. 寻找激励因素,组织促销活动;
5. 制定监督、评价工作计划与实施过程的方法;

其中可持续旅游业发展的目标包括:

1. 增进人们对旅游所产生的环境、经济效应的理解,强化其生态意识;
2. 促进旅游的公平发展;
3. 改善旅游接待地的生活质量;
4. 向旅游者提供高质量的旅游经历;
5. 保护上述目标所依赖的环境质量。

1997年6月,世界旅游组织(WTO)、世界地理理事会(WTTC)、地球理事联合会(EC)根据联合国《21世纪议程》联合制定了《关于旅游业的21世纪议程》。该《议程》亦把“可持续旅游业发展的规划”作为其行动框架中一个重要的优先领域。

旅行与旅游应帮助人们获得与自然界相和谐的、健康的、有建设性的生活体验。

旅行与旅游应为地球生态系统的保存、保护和恢复作贡献。

旅行与旅游应建立在有益于环境的生产和消费的基础上。

各国应合作建立一个开放的经济体系,旅行与旅游服务贸易将建立在有益于此环境的基础上。

旅行与旅游、和平、发展与环境保护是相互依赖的。

旅行与旅游服务交易中的保护主义应当停止或取消。

环境保护应构成旅游业发展过程中必不可少的一部分。

旅游发展的问题要求有关市民的参与,规划的决策应考虑当地的具体情况。

各国应互相预告可能影响游客和旅游区的自然灾害。

旅行与旅游业应尽其所能为妇女和当地人民创造就业机会。

旅游业发展应体现和支持当地人民的特征、文化和利益。

旅行与旅游业应尊重国际法对环境的保护。

《关于旅游业的21世纪议程》在结论中强调:“旅游业面临着一个



严峻的抉择,立即采取行动,保证旅游业的可持续未来;或坐等观望,任环境和经济衰退毁灭其赖以生存的资源。”总之,它规定了世界各国政府部门、国家旅游管理机构和有代表性的行业组织的责任和应采取的行动。

1999年9月在智利首都圣地亚哥举行的世界旅游组织(WTO)第十三届大会通过了全球旅游道德规范(Global Code of Ethics for Tourism)。我们应当特别注意其中有关“旅游对人民和社会之间相互了解与尊重的贡献”的条款,具体包括:

1. 抱着一种对不同宗教、哲学和道德信仰容忍的态度,了解和促进和人性一样的道德观念,既是负责任旅游的基础,又是负责任旅游的结果;旅游发展的利益相关者与旅游者本身应当遵守各个民族——包括那些少数民族和当地土著人——的社会文化传统和习俗,并承认他们的价值。

2. 旅游活动的开展应当与东道地区 and 国家的传统与特征保持一致,并尊重其法律、习惯和习俗。

3. 东道社区为一方,当地专业人员作为另一方,都应当熟悉和尊重前来访问他们的旅游者,发现他们的生活方式、品位和期望;对专业人员的教育和培训有助于促进友好的欢迎。

4. 在旅游中,旅游者和访问者不应当有任何犯罪行为,或者任何根据所访问国家法律被认为是犯罪的行为,有意回避那些被当地人感到是冒犯和伤害的行为,或者可能会破坏当地环境的做法;他们应当从事阻止所有有关违禁的药品、武器、古董、受保护的物种和产品以及危险品和根据国家规定禁止的物品的交易。

从生态旅游年后,世界的目光转向更加开阔的视野,旅游研究者已经深刻地认识到,单纯的对旅游规划中的技术问题和旅游形式问题进行研究不能够从根本上解决旅游产业和整个社会面临的问题,不能够从根本上使某一类型的旅游健康发展。于是,国际上对于可持续旅游的议题开始转向。

从近五年世界旅游组织(WTO)出版的系列书籍(如表2-1)中可以看到国外研究者关注的方向,在2002年生态年过后,学界迅速向可持续发展问题转向,关注于旅游所涉及的社会问题、管理问题和贫困问题。

表 2-1 近几年世界旅游组织关于可持续旅游理论的相关出版物

Table 2-1 the publications on sustainable tourism from WTO in recent year

时间	英文名	中文名
1998	Guide for Local Authorities on Developing Sustainable Tourism	地方主管部门发展可持续旅游的指南
2001	Cultural Heritage and Tourism Development	文化遗产和旅游发展
2002	Tourism; A Catalyst for Sustainable Development in Africa	旅游:非洲可持续发展的催化剂
2002	The World Ecotourism Summit-Final Report	世界生态旅游大会报告
2002	Enhancing the Economic Benefits of Tourism for Local Communities and Poverty Alleviation	为地方社区和减少贫困而提高旅游经济效益
2003	Sustainable Tourism in Protected Areas-Guidelines for Planning and Management	保护区的可持续旅游:规划和管理者指南
2003	Sustainable Development of Ecotourism-A Compilation of Good Practices in SMEs	生态旅游的可持续发展:一些优秀实践的总结
2003	Tourism, Peace and Sustainable Development for Africa	非洲的旅游,和平和可持续发展
2004	Tourism and Poverty Alleviation Recommendations for Action	旅游和减少贫困的行动建议
2004	Sustainable Tourism Resource Management	可持续旅游资源管理
2005	Indicators of Sustainable Development for Tourism Destinations	旅游目的地可持续发展的指标
2005	Cultural Tourism and Poverty Alleviation-The Asia-Pacific Perspective	文化旅游和减少贫困—亚太地区范围
2005	Making Tourism More Sustainable: A Guide for Policy Makers 2005	使旅游更加可持续:政策制定者指南
2006	Sustainable Tourism	可持续旅游
2006	Tourism and Sustainable Community Development (Routledge Advances in Tourism)	旅游和可持续的社区发展
2006	Tourism and Sustainable Economic Development	旅游和可持续的经济发展
2006	Managing Sustainable Tourism: A Legacy for the Future	管理可持续旅游:给未来留下遗产

产生如此转变有其理论基础和全球背景,一方面国外旅游规划理论经过 30 年长期的稳定积累,已经解决了基础性的技术问题,如规划

的方法、技术等,急需新的理论指引。另一方面,全球在经过 1992 至 2002 年十年的可持续发展实践后,各国对于可持续发展和旅游业发展的认识已经逐渐成熟,促使可持续发展思想和旅游理论研究迅速结合。可持续思想和 21 世纪议程的基本原理被引进到旅游规划中来,整合已有的研究基础,将所有理论倾向统领于可持续旅游的旗帜之下,形成了新的旅游研究局面。

2.5 中国旅游规划理论的发展

中国政府和地方政府于 1970 年代开始设立专门的旅游管理机构,旅游业开始渐渐兴旺起来。最先从事旅游科学研究的是地理学术背景的部分学者。据王兴中(1996)的综述,陈传康在 1978 年首次提出旅游地理学是中国地理学综合研究的方向之一的观点。1979 年底中国科学院地理研究所组建了以郭来喜为领导的旅游地理学科研究组,开始编辑出版《旅游地理文集》,成为中国旅游科学研究的最先专业出版物。在 1979 年 7 月,邓小平同志在视察黄山时明确指示,发展黄山旅游业,“省里要有个规划”。这是国家领导人最先提出区域旅游发展的规划问题。同年,国家旅游局率先组织编制了国家级旅游业发展规划《关于 1980 年至 1985 年旅游事业发展规划(草案)》,这是我国第一部正式的旅游业发展规划文本。1981 年国务院提出“走中国式的旅游道路”的口号,1984 年,国家旅游局在全国旅游局长会议上提出了“四个转变”的方针,即“从过去只搞旅游接待转变为开发建设旅游资源与接待并举,从过去只抓国际旅游转变为国际、国内旅游一起抓,从过去以国家投资为主建设旅游基础设施转变为国家、地方、部门、集体、个人一起上,自力更生与利用外资一起上”。这为旅游业的大发展注入了活力,客观上形成了对旅游发展战略研究和规划研究的需求。因而,全国许多省份和部分旅游城市的旅游业发展规划开始渐渐出现。与此同时,中国的风景名胜区建设拉开了帷幕,由建设部门主管的风景区规划开始出现。从严格意义上来说,由学术界完成的中国第一个中国旅游规划研究课题,应该是郭来喜(1984)主持的《华北海滨风景区昌黎段开发研究》(即学术界所说的中国黄金海岸的旅游规划与开发研究),发展到 1990 年初,旅游规划专家完成的旅游规划项目不下 200 项。

中国旅游业这一新生事物的出现,吸引了大量的、多学科的学者探索这一领域的科学规律。在1980年代初期,学术界出现了这样一些知名学者带领研究生以创新的态度进入旅游发展和旅游规划研究领域,(在当时,旅游发展和旅游规划两类学者还难以从其研究成果的表现形式划分出来),以陈传康、郭来喜等为代表的地学学者,从旅游资源的调查与评价着手,进入旅游业发展战略研究领域,不少成果就是早期的旅游规划文本;以黄实辉、申葆嘉、王立纲为代表的经济学界学者,以旅游经济和宏观管理研究为突破口,进行旅游业发展战略的研究,也带有旅游规划的早期理论色彩;以朱畅中、李道增、郑孝一、罗哲文、王之力为代表的建筑界学者,从景区建设与文物保护的视角出发,进行了旅游规划的研究;以陈从周、冯纪忠、孙筱祥为代表的园林学者,从园林设计与规划的视角,对风景名胜区进行了规划研究。特别是以国务院发展研究中心主任、著名经济学家孙尚清为代表的经济学家,在经济领域内带头研究旅游经济发展战略,对旅游规划的深入研究形成了推动力。据陆林(1997)的综述,以《地理学报》为主的12种地理期刊,在1980—1983年共发表旅游论文5篇,其中译文1篇,旅游资源与区域开发4篇;在1984—1988年共发表旅游论文65篇,其中理论与方法4篇,译文2篇,旅游资源与区域开发52篇,旅游区划1篇,旅游气候1篇,旅游者行为1篇,其他4篇。以旅游资源和区域开发为主体的研究特征十分突出,研究领域的拓展很快,发展速度快。

在旅游规划方面的研究,地理科学家走到了前列,也最先获得了大量的成果。但是在对这一时期的旅游规划研究成果进行总结时,学者们从不同的角度所作的评价,对研究成就所持的肯定程度存在很大的差异。孙文昌(1991)认为应用旅游地理学研究的中心课题——旅游战略开发和总体规划的出现与发展,是旅游地理学走向成熟的标志。郭来喜等(1990)则认为,大量的应用研究停留在简单的、单一的、低水平的资源导向式发展战略水平上,重复工作多,从供求关系、区域经济观点进行的高水平、综合性的研究成果少,理论和方法研究薄弱。用库恩的科学哲学“范式”理论来考察,旅游规划的研究还处在前范式(Pre-paradigm)阶段。

中国旅游规划研究群体和最先的学术成果的出现,是在旅游业快速发展的基础上实现的,特别是在旅游业发展要求的带动下涌现的。

因而,其带有明显的双重特性:其一是必须借鉴国际上旅游规划已经取得的经验,在某种意义上是学习甚至是照搬外国先进的旅游规划理论和经验;其二是必须与中国的具体情况相适应,特别是20世纪80年代,中国的计划经济色彩还十分浓厚,旅游产品的供不应求现象十分明显,加之中国旅游业发展特殊社会经济背景下的旅游业发展的特殊道路的左右,优先发展国际旅游业,暂缓发展国内旅游业,使得中国旅游规划具有独特的时代背景。(旅游规划新论,许春晓,2002年)

2.5.1 中国旅游规划研究的早期理论

按照刘锋博士1999年发表的文章《旅游地理学在中国的发展回顾》中的研究成果,早期中国旅游规划研究也分为三个阶段:

1. 1978—1985年,计划经济时代。在1978年以后,中国现代旅游业开始发展,首先选择了“非常规发展模式”,这种“外汇争取导向型”的旅游业发展道路,在现代旅游业刚刚起步的年代里,国家对于国内旅游的态度是“不反对,不鼓励,不提倡”,当时旅游业发展的最大屏障是旅游业发展的“硬件”太差,形成了“旅游地少,路难行,车难搭,住宿难”等旅游业发展的巨大“瓶颈”。在这种情况下,旅游科学研究的主要任务是发现和鉴定旅游资源,便于优秀的旅游资源优先开发。主要研究内容是旅游资源价值评价,尤其是美学价值,而且重点落在“秀、奇、特、古、名、用”几个方面,然后才进行风景区建设规划,而这种“建设规划”又是从“旅游发展总体规划”中分离出来,在风景名胜区单独制定,形成自己的规范和标准,从管理体制上看,由建委系统管理,规划编制工作主要由建筑、园林等方面专家完成,规划的主要任务是合理布局风景名胜区内的基础建设设施,体现保护和开发结合的基本原则。不能忽视,此时的宏观社会经济背景是计划经济向市场经济转型的最初步的探索时期,计划经济的色彩十分明显,市场研究还被认为带有“资本主义色彩”的内容。因而,可以说此时的旅游规划研究不注重旅游市场的研究,带有明显的时代色彩,计划经济是一种现实的“语境”。

2. 在1985—2000市场经济时代,我国正式将旅游业确定为国民经济体系中的一个产业,实质性地实现了旅游业由事业型向着产业型的转变。并从1986年开始,中国旅游业的开发正式确立了企业化管

理与经营模式,尽管当时的计划经济色彩还很浓厚,但是已经开始形成了“有计划的商品经济”的时代“语境”,已经客观上为旅游业遵循客观经济规律,尤其是市场经济规律提出了严格的要求。作为旅游业发展的基地——旅游景区(景点),其发展规划的制定,也就理所当然地必须遵循市场经济规律,作为旅游区的总体规划,同样也开始看重市场的作用。旅游规划学界开始关注市场的问题,实现了思想认识上的“市场意识”的初步树立,这些理念的变化,标志着我国开始从资源导向型旅游规划正式向市场导向型旅游规划转轨。这种转轨的标志性成果之一,就是中共北京市委常委会决定的重点调研项目《北京旅游发展战略》(1985年12月通过北京市社会科学联合会组织的鉴定)的系列成果,其中包含了一个分量很重的客源市场调查研究篇幅,从内容上看,包括了客源市场预测、市场发展战略、旅游者行为分析等;从方法上看,首先使用了大规模的问卷抽样调查,并进行了客源市场的计量预测研究,在全国具有领先意义。这种研究模式和方法体系,影响了后来的旅游规划工作,它对于旅游规划研究水平的普遍提高,起到了一定的示范性作用和带动作用。

中国的旅游规划,尽管在过去20年中,依附于经济发展规划、城市总体规划、风景园林规划等相邻学科专业的研究与实践,已得到一定的发展,然而,就现代与国际接轨的旅游规划意义而言,这一学科领域目前尚处于形成初期,姑且称之为“生成期”,正在经历着最为关键的结构确立、反馈调整、转变重组。学术方面,一是受到中国旅游界、风景园林界、建筑规划界的影响,二是受到国际旅游学科专业的推动;社会实践方面,一方面,迅速发展的旅游市场需求为该学科专业提供了广阔的生存发展空间,另一方面,鱼目混珠、外行多于内行的状况,导致该专业实践成果缺乏原创、“克隆”国内外旅游景观实例成风,水平难以提高。对此,首先需要在学科专业上形成正确的观念,这是解决生成期该学科专业“定性”问题的基本出发点。

这种观念的形成包含两层含义:一是指原旅游管理学科关注重点的转移和范围的扩展:从后期管理运营转移到先期开发建设,从单一传统专业扩展为综合交叉的现代专业;二是指随之而来的学科核心内容的转变:从以项目策划为核心的旅游规划转移到以包括项目策划等多种元素构成的以旅游规划三元素为核心的综合旅游规划。对于中



国旅游界,这种新观念已经具备客观条件基础,这就是近年迅速扩展的旅游规划市场需求及其工程实践。与过去 20 年的实践相比,旅游规划项目种类、规模和工作深度均已大大扩展。例如,在许多城市发展规划中,旅游发展规划已从总体规划中的专项规划中分离出来而作为一项相对独立的规划;又如:近年兴起的城市绿地系统规划、城市景观风貌规划、滨水区规划设计、街道景观设计、城市广场规划设计、交通道路景观规划设计、旅游度假区规划设计等,这些项目都在不同规模层面上与旅游规划相互交织。此外,随着国外高水平旅游规划实践的介入和国内旅游规划院所日趋国际化的旅游规划的操作方式,学科领域新观念的形成与国际接轨的实践操作已开始深入人心。

3. 2000 年以来,中国旅游规划开始走上了比较成熟的发展阶段,主要表现为政府的旅游行政管理部门开始重视旅游规划业的规范管理。这种工作的起步,始于 20 世纪末。在 1997 年,国家旅游局编辑出版了《旅游规划工作纲要》和《旅游业可持续发展——地方旅游规划指南》两部专著,前者汇集了全国、各省市“九五”计划和 2010 年远景目标纲要和世界旅游组织推荐的旅游规划方法、规范以及典型范例,后者介绍了国外地方旅游规划的经验,对当时我国旅游开发研究和实践具有指导意义。

在 1999 年下半年,国家旅游局公布了《旅游发展规划管理暂行办法》,并且在充分征求各方面意见后在 2000 年 11 月份颁布了《旅游发展规划管理办法》,随即又于 2000 年 11 月 22 日颁布了《旅游规划设计单位资质认定暂行办法》。这些管理规定在很大程度上标志着中国旅游规划走上了规范化发展的轨道。

2001 年是旅游规划学界高级学术活动频繁的一年,分别由《旅游学刊》编辑部和中国社会科学院主办了“旅游规划高峰会议”,同年在大连,由东北财经大学工商管理一级学科博士点出面,邀请了中国旅游学界的代表性中青年学者 38 人,组织了“中国旅游学术论坛”,也对旅游规划研究的水平提升和规范等问题进行了比较深入的讨论。在 2001 年 6 月于北京召开的“旅游规划高峰会议”,国家旅游局拿出一个与清华大学人居环境研究中心资源保护与风景旅游规划研究所共同起草的,将由国家质量技术监督局发布的《中华人民共和国国家标准:旅游规划通则》,这个标准基本代表了中国对旅游规划的最高认

识水平,也为国家对旅游规划实行规范化管理铺平了道路。这一标准的发布并不是旅游规划研究完全成熟的标志,而是旅游规划走向有序管理的主要标志。

2.5.2 生态旅游规划理论

生态旅游研究是旅游地理学中一个新兴的研究内容,国内生态旅游始于1990年代,1995年在西双版纳召开了第一届生态旅游研讨会,其中郭来喜的《中国生态旅游及其发展方略》一文受到国家旅游局重视,并采纳了其提出的在2000年以前设置中国生态旅游主题年的建议。以后生态旅游研究在全国范围内展开,卢云亭较系统地介绍了生态旅游。吴必虎介绍了旅游目的地行政和设施的生态管理方法。王仰麟对景观生态系统及其要素进行了理论分析。1997年郭来喜对生态旅游概念进行了界定,指出了生态旅游的六大特征,并把生态旅游景物按形成机理分为原生型和延生型两大类型。陈传康把景观生态学的“斑”、“廊道”、“基”的理论引用到生态旅游规划中,提出应“分地段”具体规划和采取生态保护措施。这些思想都很快被应用到旅游规划实践中去,如陈传康主持制定的《云南轿子雪山旅游规划》、郭来喜主持修订的《武汉市水体景观多样性生态旅游》均贯穿了生态旅游思想。郭来喜还分别协助承德市和武汉市将其生态旅游规划和项目列入《中国21世纪议程·优先项目计划》体系,从而使生态旅游展现在国家可持续发展的总图中。1998年我国第一本对生态旅游进行系统研究的博士论文诞生,标志着生态旅游研究进入到了一个新阶段。

目前,国内外对生态旅游的概念还没有统一的认识,但大体上可以从这几个方面加以理解:生态旅游是一种“旅游形式”;一种“旅游产品”;是一种“有目的的旅游活动”,人们通过对“自然区域”或“某些特定的文化区域”的游览,达到“了解当地文化与自然历史知识”,“欣赏和研究自然景观、野生生物及相关文化特征”的目的。

笔者认为,生态旅游是以生态学的观点和可持续发展思想为指针,以自然生态环境和相关文化区域为场所,为体验、了解、认识、欣赏、研究自然和文化而开展的一种对环境负有真正保护责任的旅游活动,是专项自然旅游的一种形式。

我国的生态旅游虽然比世界某些旅游发达国家起步晚,但是发展

势头却非常迅猛。1994年,成立了以中科院各生态科研单位为基础的中国旅游协会生态旅游专业委员会;1995年1月8日至19日,由中国旅游协会生态旅游专业委员会在西双版纳召开了第一次生态旅游学术研讨会;1996年由武汉市外事局和旅游局共同主持召开了生态旅游规划与发展国际研讨会。

1999年7月,中国旅游报组织召开“99生态旅游专题研讨会”。此次研讨会由中国旅游报主办、北京龙门国际旅行社承办。与会代表包括景点景区的负责人、地方旅游局长、旅行社代表等约40多人参加。在会上,国家旅游局明确提出:生态旅游实质上是解决旅游资源永续利用的问题,使旅游业能持久健康的发展下去。在会上进行了有关生态旅游的经验介绍和情况交流。此外,为了加强环境保护、普及生态知识,倡导文明旅游,代表还向全国生态旅游经营者和旅游者发出了保护生态环境和绿色旅游的倡议。

2002年11月由中国社会科学院旅游研究中心发起的“中国生态旅游论坛”通过了一项《关于中国生态旅游发展的倡议书》。在此之后,全国各个地方掀起了生态旅游宣传与开发的热潮,很多个省市都以生态旅游为主题进行整体形象建设和规划,如:黑龙江省提出了建设生态旅游“酷”省的目标。在这个发展阶段,各个旅游地区认真地普查和整理了各自的生态资源情况,按照生态旅游发展的原则做了大量的策划和开发工作。

2.5.3 可持续旅游规划理念

可持续旅游在中国正式开展应该是在1997年12月,当时由国家旅游局计划统计司、科学技术委员会社会发展科技司、中国科学院资源环境与技术局在京联合组织召开了“首届全国旅游业可持续发展研讨会”。中共中央办公厅研究室、国家计委、林业部、国家环保总局、国家文物局、联合国开发计划署(UNDP)以及来自北京、长春、沈阳、青岛、乌鲁木齐、合肥、重庆、成都、杭州、昆明、广州等11地的21所院校、科研单位的60多名代表参加了会议,此次研讨会提交论文50多篇。专家、学者从中国旅游业的发展状况与趋势、旅游业可持续发展理论与概念、旅游资源普查与评价、旅游承载力与环境容量、旅游科技发展战略、旅游产品文化内涵、生态旅游发展与组织、区域旅游业可持

续发展等方面对中国旅游业可持续发展进行了多角度、多层次的深入研究。特别是关于旅游资源、旅游生态环境以及旅游科技、旅游文化等方面的讨论,反映了当时的最新研究成果。专家组起草了大会主报告《中国旅游业可持续发展的若干问题与对策》,标志着可持续旅游规划思想在中国开始正式的展开。

到1999年,中科院地理所牛亚非博士通过其博士论文《可持续旅游机理与模式研究中》完成了可持续旅游理论的基础性工作,尤其是开创性地完成了可持续旅游的指标体系和评价体系研究,为可持续旅游理论的研究奠定了基础。其工作的中科院地理资源所旅游研究与规划设计中心作为国内最早的旅游学术研究机构,是国内最为重要的旅游学术研究机构之一。在后来的几年中,中科院地理所在可持续旅游研究领域做了大量的研究工作。

到2002年,北京大学博士金波完成了题为《旅游目的地可持续性研究——尺度、评价与管理》的博士论文,重点论述了旅游目的地可持续性研究的尺度问题;基于已有可持续旅游目的地可持续性评价方法的研究现实,采用主观客观法来改良具体指标的选择过程,用定量法从总体上量化旅游目的地可持续性,对旅游目的地可持续性进行总体的认识和把握,构建了中国地方尺度旅游目的地可持续性指标体系。

2004年,李天元完成了国家社会科学基金项目,《中国旅游可持续发展研究》,文章初步探索了可持续旅游对于社会可持续发展的重要意义和旅游对社会各个方面的影响,最后研究了生态旅游与可持续旅游的具体关系。

同时在最近的几年中,相继有大量的以可持续旅游为主题的硕士论文出现。根据统计,1998年到2006年的9年间,《旅游学刊》共发表文章2592篇,其中以可持续旅游为主题的文章有32篇,仅占1.2%,可见其中对可持续旅游基本理论研究的文章还相对不足。从另一个方面讲,整个国内旅游规划研究在可持续旅游方面的论文数量并不少,但是现在来看并没有触及实质问题,可持续旅游的基本理论框架在中国并未形成。已有的研究往往是某个具体目标的可持续旅游规划,如某某地区可持续旅游发展研究、某某产品的可持续旅游规划,其实质还是传统的规划模式与方法,没有真正的按照《关于旅游业21世纪议程》的基本精神去开展研究和实践。



2.6 国内外可持续旅游规划研究水平比较

2.6.1 发展阶段比较

从发展阶段来看,可持续旅游发展与研究是最近 15 年以来的主流。国外对可持续旅游理论研究始终保持认真的态度,在 WTO 和 UNEP 的带领下,全球在可持续旅游理论研究方面做了扎实的工作。1990 年,在加拿大召开的 Globe'90 国际大会在全球来讲具有里程碑意义,旅游可持续发展基本理论的框架从那时起开始建立,到 1995 年,《可持续旅游发展宪章》和《行动计划》又将可持续旅游向实践推进了一步。1997 年 6 月《关于旅游业的 21 世纪议程》的发表证明可持续旅游的理论正式开始进入成熟期。2000 年到 2002 年之间,国际理论界将生态旅游研究推向了较高的位置,认为生态旅游是实现可持续旅游的有效途径,所以接连举行了一系列的全球性活动,如生态年活动。到了 2004—2005 年之后,生态旅游热逐渐降温,理论界又返回理性的思考,表现为对可持续旅游研究的回归,以社会公平、贫困和社会发展为主题的研究逐渐增多,旅游规划和发展的研究又趋于多元。从 2000 年到 2005 年之间,国际理论界开始了真正意义上的实践研究,按照已经得出的研究成果指导实际工作,开始进入了真正意义的成熟阶段。

中国在生态旅游理论研究方面与国外基本保持同步的水平,2000 年到 2004 年之间,国内也在生态旅游发展和规划研究方面投入了大量的精力,国内在这期间出版了大量的专著,张建萍(2001)、田里(2004)、杨桂华(2003)、卢云亭(2001)和钟林生等都编写了以“生态旅游”为题的专著。从地方实践角度来说,生态旅游开发也得到了社会的广泛认可。从这两方面来说,生态旅游研究在国内发展阶段与世界同步。

从可持续旅游角度上来说,国内与国外有非常大的差距,国内真正开始对可持续旅游进行启动性研究是 1997 年的“首届全国旅游业可持续发展研讨会”,这次会议的召开也是受到 1997 年 WTO、WTTC、EC 联合制定了《关于旅游业的 21 世纪议程》活动的直接促进而引发。1997 年世界可持续旅游发展研究已经开始具备初步框架,此时中国刚

刚开始启动。2000年后,受到生态旅游热的迷惑,国内对于旅游规划理论的研究大部转向生态旅游研究,可持续旅游理论的基础研究工作处于停滞阶段,真正的基础研究工作相当欠缺。

目前,国内还没有一部关于可持续旅游规划的正式书籍出版,而国外已经有相当一部分理论专著出版。总之,中国可持续旅游的研究确实比国外落后了一大步,国外已经相对成熟,而国内基本上还未普及。国外已经进入重视社会和人文研究的“后规划”时代,而国内还处于基本理论研究的早期阶段。

2.6.2 研究角度比较

可持续发展的基本内涵就是指经济、社会、资源和环境保护协调发展。可持续旅游的基本内涵当然也就是旅游经济、社会发展和旅游资源、旅游环境的协调健康发展。

在这一思想的指引下,可持续旅游规划的研究角度在传统研究的基础上有了一定的变化,即更加重视旅游对社会、经济和环境的影响。国外在规划策略的制订上表现为以下特点:

1. 多角度性和综合性。旅游规划本身是一个学科交叉非常复杂的学科,随着其理论的发展,旅游规划中越来越多的增加了其他影响因素,这些影响因素既包括社会经济、也包扩环境保护;还包括政治、管理、人文、环境技术等等因素。

2. 社会性和公平性。社区发展和社会公平问题在最近几年在西方受到广泛重视,如何保持本土文化和经济社会机构,如何促进社区经济(旅游)发展是旅游规划中重要的内容之一。在此方面,荷兰的可持续发展组织(SNV)与哥斯达黎加等政府合作进行了长期的实践和经济技术援助。

3. 教育和培养地方能力。在地方21世纪议程的实践过程中,发达国家越来越重视对发展中国家进行技术援助和能力建设援助,而不是早期的经济和设备援助。在旅游与地方发展过程中,西方也逐渐开始注重地方从业人员的能力培养和对旅游者进行教育的内容,在规划成果中加入人员培训计划和能力提升计划。

4. 社区和多方参与角度。利益相关者即“stakeholders”的概念最近几年在西方非常流行,他们认为,如何让尽量多的利益相关者参与



规划的制定和实施,表达出他们的要求和意向,是旅游规划和发展成功与否的重要支撑,所以“stakeholders”问题的研究和实践日渐升温。

对于中国国内的旅游规划理论研究,目前主要的技术支撑点集中在以下几方面:旅游资源研究;旅游地研究;旅游市场及旅游者行为研究;区域旅游开发与规划研究;旅游环境容量研究;旅游区划研究。

相比较而言,就目前的发展阶段,中国学者对于旅游规划的研究还是过于偏重技术研究,而西方旅游规划研究已经转向对社会和环境发展的研究。旅游研究发达国家已经将他们的注意力转向了旅游发展问题的社会学、人类学研究,在旅游科学研究中弘扬着人本主义的基本理念,研究氛围中充满了“人文关怀”。应该说已经渐渐步入了旅游规划研究的“人本导向”阶段。

西方旅游规划工作中客源市场研究理论与方法的系统创新正在逐渐减少,有的往往只是进行综合性的改良,注意力从旅游容量、旅游市场等技术问题的关注转向对社会参与、社会公平和管理能力建设等方面,从关注旅游地建设向关注环境保护、环境技术方向转变;从注重旅游地形象建设和品牌建设为主导的思想向产业链综合性地健康发展转变。

目前国内外旅游研究水平已经开始脱节,国际旅游规划研究的学术背景对中国旅游规划的研究正在逐渐减少,中国还局限于对旅游产业内部问题进行研究,中国旅游规划工作中的客源市场研究水平已经不再是世界上旅游规划先进水平的体现,西方已经进入到依托可持续发展的大背景进行理论研究和实践的阶段。这是目前国内外研究角度最大的不同。

2.6.3 规划方法与过程比较

从规划方法和过程来看,旅游规划一般认为是按照“资源—需求—产品—客源—效益”这一核心轴线进行。在旅游规划研究中,旅游产品差异化是核心问题,旅游资源是基础,旅游需求、旅游客源均是市场研究内容,旅游效益是归宿,市场研究作为纽带联系资源、产品和效益。

随着可持续发展思想和地方 21 世纪议程实践探索的深入,可持续规划的方法发生着微妙的变化。从中国 21 世纪议程中心地方试点

与发展处所主持的的国际合作项目的做法来看,国外可持续旅游和社会重大问题可持续发展规划的过程,更加重视能力建设、部门参与、政治协商和行动计划。

2.6.4 规划成果和目标比较

国内外旅游规划的技术支撑点基本相近,所以两者的规划技术性成果差别不大。但是由于发展阶段的不同,国内外旅游规划的目标体系有所不同。从字面上就可以明显看出区别,国外往往称为“旅游发展计划”,而国内经常称为“旅游规划”,这两者的区别在于项目成果的短期性和长期性问题。相比较而言,国外旅游规划的规划成果更重于制订一个可行、各方认可的行动计划并付诸实施;国内旅游规划往往过于重视旅游地抽象的发展目标和旅游产品的开发目标,所以称为“规划”。

国外目前倡导的项目规划成果包括两部分,技术成果和能力建设成果,能力建设成果包括促进管理能力改善、认识提高以及行政部门之间达成共识和默契。相比较来看,国内外关于技术性成果的内容和水平的差距不是很大,国外的规划对于成果的技术性要求在降低,对于能力建设成果和行动计划的要求在逐步增强。

另一个差别在于国外目前规划成果和目标的系统性在逐步增强,无论是产品开发还是管理能力建设问题,都力图通过系统性建设来提高稳定性和可持续性,而不是单纯追求单个目标的尽快实现。

规划者的职责和工作方法也正在发生转变,在以往的规划过程中规划师处于项目主导地位,而新的规划理念要求地方政府主管部门起主导地位,担任项目负责人。在规划过程中国外的旅游规划过程非常重视社会 and 环境影响,不是将经济放置绝对重要地位,重视社会参与过程而不是研究过程;此外,国外的项目非常重视过程和行动计划而不重视规划成果和长期发展目标,这也是中国和国外旅游规划的显著不同。

2.6.5 开展相关研究的必要性与可行性

2.6.5.1 必要性

早期旅游规划理论基础来自地理学的发展,尤其是区域地理学,



所以旅游研究的角度有一定成分是旅游线路和旅游产品研究。目前中国各个省、区域、地区和地方广泛地开展了旅游开发工作,可以预见的趋势是,发展的重点逐渐聚焦于旅游发展的主体:地方。只有各个地方的旅游健康发展,区域或者国家的旅游业才能健康发展。

随着各个地方旅游规划和实践的深入,人们发现了很多问题,如规划的不可操作性和科学性、动态性不够等问题,整个理论界正在反思如旅游规划新的发展出路。可持续发展思想为旅游发展与规划提供了新的思路和发展方向,它可以促使人们从更广阔的空间考虑旅游发展的行业问题,为旅游发展提供新的动力和工作方法,为沉闷的研究氛围提供新的机遇和挑战。

在中国实施地方可持续旅游发展战略,还有一些特殊的背景。由于中国是发展中国家,旅游业还承担着重要的经济责任,地方可持续旅游在中国还有一些特殊意义:

1. 地方旅游能够促进地方和周围地区经济转型、资源利用方式转变和环境保护。
2. 地方可持续旅游能使旅游产业系统健康发展,更具商业活力,同时对资源和环境破坏最小。
3. 地方可持续旅游能够符合中国人口众多、资源平均量不高,而且消费需求大量集中出现的特点
4. 地方可持续旅游可以符合中国社会发展阶段和经济发展水平,因地制宜地制订发展策略和实现手段。
5. 地方可持续旅游能够不断探索、长期发展,解决大量社会问题。
6. 可以有效地解决目前旅游规划中一些不容易解决的技术性和社会性问题。

总而言之,地方可持续旅游思想对于未来中国地方旅游规划研究和发展具有重要意义,国外在此领域已经先进于中国一大步,必须尽快追赶他们的进程。

2.6.5.2 可行性

目前中国旅游规划理论的基础研究和实践也已经相当深厚,在旅游规划的基本理论研究水平方面,中国并不落后,只是对可持续旅游的研究并未给予足够重视,在中国开展地方可持续旅游研究已经具备

所需的基础,主要有以下几个方面:

1. 社会基础。可持续发展思想在中国已经得到一定程度的接受,在建国后的五十年中,中国的生态和资源环境遭到了史无前例的破坏,整个社会已经开始认识到环境破坏带来的后果,希望国家能尽快转变环境恶化的趋势,可持续发展的思想开始深入人心。

2. 政治基础。政府和社会对旅游业给予了高度重视,很多地方已经用了大量的精力发展旅游,并且把旅游作为地区经济发展的原动力。旅游开发在中国范围内得到了广泛的实践,旅游经济收入迅速增加,“旅游热”在中国一浪高过一浪,可持续旅游规划理论研究将有深厚的实践支持。

3. 实践基础。中国旅游发展20年,几乎所有的旅游地区(城市)都作过旅游(发展)规划,有的地区甚至作过几轮规划。在这些旅游规划实践中出现了很多问题,无论是地方还是研究者都在进行深刻反思,一些问题的出现还是在于规划理论的不足。地方可持续旅游思想可以有效地改善目前的困境,使中国旅游规划研究水平进入新的境界。

4. 理论基础。目前中国旅游规划的基础理论已经相对成熟、学科体系也已经基本建立,在市场研究、旅游产品开发和旅游容量研究等方面的技术支撑已经成熟,基本的技术问题已经解决,可以顺利地进入可持续旅游研究的新阶段。

2.7 本章小结

本章详细介绍了可持续旅游和可持续发展相关理论及其发展情况,总结了国内外旅游规划的基本发展历程,介绍了国内外不同时期规划理论的发展水平与状态。从发展阶段、研究角度、规划方法和目标体系等角度,比较分析了国内外旅游规划研究和实践水平的差距,总结了目前中国旅游规划研究中的问题。



第3章 地方可持续旅游规划的理论导引

3.1 地方可持续旅游理念的提出

3.1.1 基本理念的提出

根据对地方 21 世纪议程和可持续旅游相关理论、方法和实践的研究,本文借鉴了可持续旅游的基本思想和地方 21 世纪议程的工作方法,将他们在地方旅游发展中予以应用,提出了“地方可持续旅游”的理念。即:在具有一定地方行政属性或者社区管理属性的空间地理范围之内的,既能够保持旅游产业经济状态、旅游资源保护和旅游环境提升之间和谐关系的,又能够保持与所在地区自然、文化和人类生存环境协调发展的,最终促进所在地区社会经济、旅游、资源和环境协调发展的旅游。

3.1.2 相关概念辨析

1. “地区”与“地方”

“地区”,按照新华字典的解释,指的是指较大的区域范围,主要的属性是空间属性,本文所说的“地方”是指具有一定社会属性和行政属性的、具有共同发展整体性的“地区”,本文的“地方”没有绝对的空间尺度范围,既可以针对市县域尺度的空间范围,也可以针对大中型的风景区和村镇一级的“地区”。

2. 可持续旅游规划与地方可持续旅游规划

可持续旅游是一个抽象的概念,适用于所有的旅游形式,既可以针对于不同形式的旅游产品,也可以针对不同空间层次的地区。地方

可持续旅游指去属于特定行政管辖范围的,涉及到社区和民众生活利益的地区旅游。地方可持续旅游既具有地域性也有社会性和政治特性,所谓的“地方旅游”不仅仅是指到某个特定的“空间”和“场所”去旅游,还是指到具有特定社会、行政和空间双重属性的“地区”。本文所说的“地方”概念不局限于标准的行政区划范围,也可以适当泛化,涉及到农村、城市郊区、林场和矿区等。

地方可持续旅游规划是可持续旅游规划的具体化,“地方”是社会大系统中的子系统,是社会发展实践的主体。地方可持续旅游规划研究如何在确定的行政和空间区划范围内实现可持续旅游发展。

3. 旅游可持续发展与可持续旅游规划

可持续旅游发展是在保护和增强未来机会的同时满足现时旅游者和东道区域的需要。可持续旅游在保持文化完整、基本生态进程、生物多样化和生命支持系统的同时,经济、社会和审美方面的需求可以得到满足。旅游可持续发展是指旅游产业和整个社会如何健康发展,可持续旅游规划是指如何制订策略和计划来控制 and 引导旅游业的发展。

4. 可持续旅游产品与地方可持续旅游

旅游产品的概念分为广义、中义和狭义三种情况(区域旅游规划原理,吴必虎,2001年,236页),其中广义的概念认为旅游产品由景观(吸引物)、设施和服务共同构成,狭义的概念认为旅游产品主要是指景观(吸引物)。其中狭义的分类包括很多种类,如表3-1:

表3-1 旅游产品分类

Table 3-1 category of the tourism product

旅游产品谱	具体内容
观光旅游	自然风光、城市风光、名胜古迹、主题公园、动物园
文化旅游	遗产地、博物馆、民俗、宗教、祭祖和艺术欣赏等
商务旅游	政务、会议、大型活动、购物等
度假旅游	海滨、山地、乡村、野营等
户外运动旅游	滑雪、爬山、体育观战、自驾、军事等
刺激旅游	探险、沙漠、狩猎、秘境等
新兴旅游	生态旅游、自然保护区、公园、摄影等
业余爱好、郊游、博彩和刺激性旅游等其他游历形式	

(资料来源,区域旅游规划原理,吴必虎,2001年,244~305页)

可持续旅游产品是与当地环境、社区和文化保持协调一致的产品,这些产品是旅游发展的永久受益者,而不是牺牲品。随着可持续旅游思想的实践发展,出现了以旅游产品形式为主题的规划概念,如:可持续的城市旅游、可持续的生态旅游和可持续的文化旅游等,有一些学者已经就不同产品类型的可持续旅游开始研究,尤其是生态旅游,目前生态旅游的一些定义实际上就是可持续旅游基本内涵的体现。

3.2 地方可持续旅游规划的影响因素

旅游目的地的发展情况可谓是千差万别,其建设程度、市场开发程度、景观水平、资源积聚程度、相关产业的发展情况、基础设施的建设情况、周围地区的旅游开发情况、本地区的管理状态、管理能力和经营状态等等因素构成了地方旅游的差异性和特殊性,如何合理分析其发展条件,制订相应的规划是非常复杂的事情。

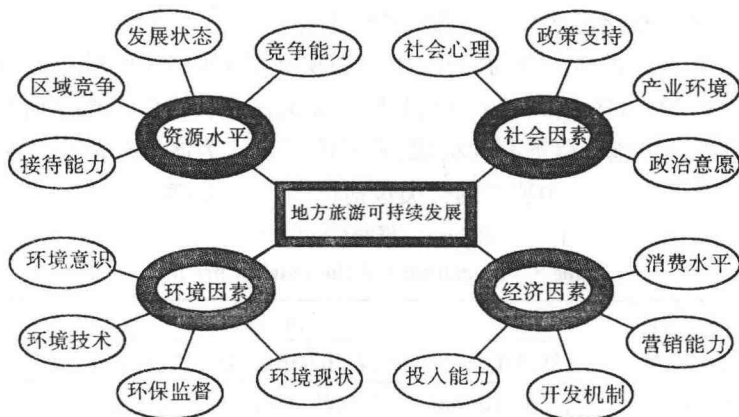


图 3-1 地方可持续旅游的影响因素

Chart 3-1 the factor which affect the sustainable tourism

旅游规划作为空间、地理规划和商业开发结合的学科,其影响因素非常复杂。早期旅游规划主要建立在以地理空间为核心的影响分析系统之上,后期由于研究角度不同,旅游规划研究者分化为空间建设规划和旅游产品策划角度的两大阵营。尽管角度不同,但两大阵营

对旅游发展的影响因素分析,基本上都围绕资源水平因素展开。

地方可持续旅游规划强调以更加宽广的视角分析旅游产业的发展,更加关注整个地区与社会可持续发展,更加关注周围环境对旅游和旅游资源的影响,这里所说的环境既包括社会环境也包括物理环境。地方可持续旅游规划是对已有规划思想的整合,在充分分析旅游地的空间发展和旅游资源水平基础上,更加重视环境与社会作用等综合因素。除去旅游目的地资源竞争力之核心影响因素之外,地方可持续旅游还应包括其管理体制和开发模式、社会发展水平和环境技术等多方因素。

3.2.1 开发和管理因素

最近十年中,中国各个地方在旅游总体规划、风景区规划领域做了大量的研究和实践工作,但比较规划的主旨和发展的结果,反响并非乐观。很多地区虽然有旅游发展规划,但是其合理性和可操作性不强,结果在发展中出现了各种不同的问题。经过反思,目前大家已经普遍得到共识,即:作为商业性极强的行业,管理因素是旅游发展的核心所在,不同地区的管理能力、管理体制和开发经营模式将直接影响产业是否能健康发展。近几年联合国在可持续发展方面组织了很多国际援助项目,从其主题设置中可以明显看出,国际组织更偏重于通过提高地方管理能力来促进地方的可持续发展。

旅游产业是一个非常复杂的系统工程,涉及众多的利益点,如各级政府、其他旅游区、景区内接待设施、服务设施、娱乐设施、旅游运输和其他相关产业,他们都是产业链条中的结点,任何一个结点的需求都会影响整个系统的运行。处理好则多赢,处理不好将俱损,而且将造成资源的破坏和浪费。想要发展好旅游业,首先要抓好源头,建立良好的管理系统,制订良好的开发模式,这是启动旅游业首先应该做的工作。

3.2.1.1 外部效应

旅游业作为一项产业,只是地方整个产业网络中的一环,还与其他多项产业交叉互联,如交通、城市建设、农业和工商业等,旅游业需要得到他们的支持。某些其他产业甚至是决定旅游业发展的瓶颈因素,如交通产业,所以旅游发展的第一步就必须处理好外部因素,争取



到最佳的发展环境,这是地方旅游的基础。

对于那些分散的、地域较宽的地方旅游资源系统,必须制订协调一致的发展策略和发展计划,统一行动,联合开发才能取得好的综合效益。统一行动的背后必须有好的协调机制和管理机制,如果没有,将会出现非常多的负面现象,如交通困难、重复收费、各自为战,等等脏乱差的现象。

有些地区会有所有权归属问题,导致不能统一、协调开发。在我国,旅游资源或者说旅游景区,根据其资源的不同性质,分属不同的政府部门管理。其中“风景名胜区”由建设部门管;“森林公园”由林业部门管;“自然保护区”由环保部门管;“文物保护单位(单位)”由文化部门管;“地质公园”由国土资源部门管;“寺庙”由宗教部门管;“江河湖泊”和“水利工程”由交通、水利部门管等等,由于历史的原因,“风景名胜区”体系占据主体。

还有一些地区会因为土地所有权问题导致出现系列问题,如风景区用地由林业部门直接管理,地方无权参与;或者大量的乡镇和居民处于风景区之内,生产生活和旅游开发结合在一起,众多利益主体有时会发生矛盾。

所以,旅游业是一项综合性的产业,旅游开发将横跨多个行业与部门,地方旅游发展应对此有充分的认识。

3.2.1.2 内部效应

旅游发展的内部也是一个由不同部门组成的系统,包括交通、建设、营销与开发、接待、环境保护等部门,这些部门相互作用共同影响着地方旅游的发展。

最近刚刚过去的十年实际上也是我国旅游开发逐步探索的过程,目前很多地区的开发机制和管理系统还很不成熟,比较常见的对立就是国有制开发还是放开经营思想的相互对立。关于所有权与经营权是否应该相分离的对立,这两种思想带来的结果将非常不同。目前我国很多景区开发、建设和管理的传统模式已到了非改革、创新不可的地步,很多景区停滞不前的原因就是直接受到管理机制的制约和影响。

当然问题都存在两面性,一方面很多地区受到行政干预比较严重,使得自由经济不能直接参与开发和投资,使景区开发建设严重滞

后,阻碍了旅游产业和地方经济发展,而且也影响了对资源保护、生态环境建设的投入,降低了旅游景区应有的品位,影响了旅游景区发展的活力和旅游服务质量的提高;另一方面,随着市场经济的渗透,很多地区出现了井喷式的大开发局面,众多开发商一拥而上,抢占风景区的核心用地,大兴土木。在圈地完成之后,又是“占山为王”式的各自经营,名曰“市场经济”,实际上造成有景区无法管理,无法协调,秩序混乱的状况。

解决的办法是迫切需要尽快改善管理机制和开发模式,探索新的发展道路,建立一个能够协调、控制所有利益主体,制订相应“游戏规则”,接纳各方需求,制定出相应的对策,该做的事积极争取,该平衡的利益、该保护的核心资源大家共同保护,旅游开发才能走上健康之路。

3.2.1.3 决策与地方因素

在旅游开发过程中,尽管发展规划的制订非常重要,但也要管理者组织编制和实施,很多发展规划中的关键内容实际上体现了决策者的意志。所有规划目标的制订和决策都必须由决策者确认,而且发展目标的实现也是一个长期艰苦的过程。旅游业的发展是一个长期过程,期间存在很多不确定因素,管理者的能力和决心也是发展目标实现的基础。

就一个地方旅游发展的过程来看,旅游业的发展不仅仅是其产业自身发展的问题,旅游业的兴衰往往涉及到地区发展的整体效应,旅游业的发展决策往往体现了地方政府(社区)的意志,旅游企业处于从属地位。从地方可持续发展的事业来看,政治意愿起着决定性的作用。对于旅游业可持续发展,很多外部、内部因素的协调,重大决策的制定,离不开政府的决策。此外,旅游发展目标制定过程、内外部因素的协调过程、投资于营销过程、建设和开发过程,以及环境保护与监督过程,无不与管理者的能力有密切关系。所以说,政治决策(意愿)是地方旅游可持续发展的重要影响因素。

从近几年我国各个地方旅游业发展的经验来看,各地在发展几年后普遍出现了各种不同的问题,归根结底是决策、管理能力和意识水平的问题。

3.2.1.4 商业营销水平

旅游发展过程是一个商业性很强的行为,涉及到投资建设、接待



和旅游产品营销。在开发之初可能涉及到大量的商业投资和基础设施行为,需要强有力的融资能力。在市场经济条件下,投资将面临很大的风险和竞争,投资的回收情况也将直接影响旅游地区发展状态。资金投入计划是资源能否有效保护和旅游区能否长期健康发展的基础,某些地区过分注重资金回收的短期利益,没有将资源保护与恢复列为投资的目标之一,所以导致很多短期效益的出现。一方面资源迅速消耗,不能再生,另一方面,旅游企业的实际收益也将受到影响。在这一点上,欧洲国家取得了很好的经验,他们非常重视环境的保护和不可再生资源的节约,在投资过程中也尽量避免大规模的风险投资,转而发动地方民众参与小规模投资和经营,使旅游经济持续、安全地发展。

适当的管理可以避免景区内部和景区之间的合理竞争,统一所有企业对外进行宣传和营销,联合大区域内其他的景区进行联合开发和战略性资源整合,塑造地区整体形象,使地区旅游更具活力,个体得到最大限度的发展。

一个旅游地区将可以开发多种旅游产品,某个利益相关者只能提供一方面的旅游产品,只有核心管理者才能综合所有个体的长处,开发出有特色的旅游产品系统,这是旅游主管部门的责任。一个旅游地区的自然和硬件资源是特定的,但是管理者可以通过主观的处理开发出系列的人文和相关产品,如地方戏和地方食品等旅游产品,这些都可以丰富旅游者的旅游体验。

3.2.1.5 旅游接待与管理水平

对于消费者的旅游体验,一方面是景观和游览,另一方面是直接的接待和景区服务,这也是关系到旅游者游览体验的直接因素,管理良好的景区给人以强烈的满足感和愉悦感。旅游资源因其水平和特色不同,必定会因比较而出现差距,但是管理水平的好坏同样可以决定旅游者是否满意,如良好的交通和住宿条件,优秀的导游和引导服务,卫生设施等。通过制订合适的服务标准和特色内容,同样可以使旅游者获得较高的满足感,这将决定旅游开发的成败。相反,某些著名景区同样会出现管理不善导致的问题,导致不可持续。如游人拥挤、卫生条件差、住宿和交通不便、景观破坏等问题。

目前中国还发生了旅游区内大量的永久性建设行为,很多是大规

模的建设,名为提高接待水平,实质是抢占风景核心区用地,破坏资源,造成不可逆的损失。这些行为背后往往有权钱交易的影子,某些管理者为了个人和眼前利益,支持非法建设,影响了旅游地区的发展。这些教训使人们认识到,改善接待设施是一个很微妙的过程,必须谨慎对待。

3.2.1.6 法律监督与安全保障水平

旅游开发行为有时候涉及到敏感的法律法规问题,对于旅游范围内的资源保护问题和相关的建设行为,实际上国家已经有很多的法律法规,这些规章的执行与否,很大程度上依赖与管理者的意识和责任感。很多风景地区处于偏远地带,那里人迹罕至,法律意识淡薄,管理水平低,管理者是否能严格执法确实依赖于他们自身的素质和水平。

来自国家环保总局的资料显示,在环保总局 2005 年检查的 226 个国家级自然保护区中,有 82 个存在违规开发活动,占 36.3%;有 25 个自然保护区核心区和缓冲区有旅游开发活动。尽管中国生态保护的法律、法规、所有者权益、开发和管理方式还有不健全之处,但是各地旅游开发中对于相关法规的遵守情况非常严峻,在用地规划、建设、环境保护等方面存在着很严重违法现象。

目前中国城市发展中对于法律法规的遵守情况远好于乡村等风景旅游地区,旅游发展中的诸多生态保护问题还没有得到根本解决,这是目前地方旅游发展的重要制约因素。

3.2.2 社会发展水平和消费层次

旅游业是与社会经济发展水平密切相关的行业,也可以称为经济发展状态的“晴雨表”,当一个国家和地区的经济状态迅速提升时,旅游和休闲业也迅速发展并成为人们生活的一部分,而当一个国家社会动荡或出现经济不景气时,旅游业将迅速受到冲击。战后全球经历了五十年的发展历程,旅游业得到了前所未有的发展,甚至被称为“朝阳”产业。很多发达国家的经济已经到了很高的水平,如西欧、北欧、美国等国家和地区;同时发展中国家也有了很大程度的提高,如亚洲各国。

随着世界经济、科技现代化的迅猛发展,一些经济发达国家与地区,形成了一套比较完整的旅游服务体系,例如游客网络、交通运输、

配套设施、人才培养、服务质量以及经费管理等都达到了现代化水平；随着经济发展，进入旅游消费行列的成员日趋庞大，发达国家旅游消费群体已发展到一般工薪阶层，发展中国家也有中高收入阶层不断进入旅游消费行列。

有人研究认为，当人均年收入达到 500 ~ 800 美元，旅游需求就会进入快速增长期，目前我国人均 GDP 已超过 1000 美元，旅游产业在最近的五年中迅速膨胀，已经成为国民重点关注的行业之一。

根据国家旅游局统计，2006 年“十一”黄金周期间，全国共接待游客 1.33 亿人次，比 2005 年“十一”黄金周增长 19.3%；实现旅游收入 559 亿元，比 2005 年同期增长 20.7%。

旅游业是当今世界最富活力的经济增长点，随着发达国家消费经济的出现，旅游业本身成为消费经济的载体，成为最容易为人们接受，对人们生活质量影响最大，最容易启动和发展的行业。旅游业不是独立于社会其他产业的行为，社会发展水平对其影响体现在以下几个方面：

1. 民众的经济消费能力；
2. 基础设施建设情况，如：道路、接待设施、服务设施等；
3. 相关产业的建设情况，如：城市建设、文化和生态保护等；
4. 旅游营销、管理和社会管理能力；
5. 政治稳定和社会安全保障；
6. 民众的生活状态，如工作压力情况和闲暇时间等；
7. 政府的政策导向和舆论支持等因素。

落实到具体层次，社会经济水平直接影响到人们的旅游方式和产业，目前中国社会是经济恢复期，人们的消费能力和基础设施水平有限，目前中国的旅游还仅仅是较低水平大众观光旅游。由于人们的消费时间有限，所谓的“黄金周”旅游造就了人们“一窝蜂”式出游的奇特现象。

中国人的旅游时间和消费能力也是决定旅游状态的基础。根据统计数字，“十一”黄金周期间，在全国接待的 1.33 亿人次游客中，过夜游客（仅限于住在宾馆饭店和旅馆招待所）为 3405 万人次，占 25.6%；一日游游客为 9882 万人次，占 74.4%，游客人均花费支出 420 元。从数字上可以看出，目前国人的旅游还限于“快餐式”的旅游消费

方式。

相比欧洲,我国与他们的有很大不同,欧洲国家有很完善的休假制度,比如荷兰,荷兰政府规定,公民每年有40天的带薪假,可以由个人自由支配,所以他们的民众养成了定期休假的习惯。他们出行季节分散,有效地缓解了旅游景区的压力。由于经济水平的差异,他们更容易开展国际旅行、深度生态游和探险游等旅游形式。政府积极鼓励公民进行旅游等健身活动,并对旅游、交通等设施给予积极的财政支持,使旅游成为公民生活中喜闻乐见的一部分。

比较中国和欧洲的不同,我们可以明显看出经济水平的异同对于不同国家的旅游产业状态影响情况,所以说,社会基础是决定旅游业可持续发展的决定力量。

3.2.3 社会心理和环境意识

在某种程度上,“旅游”在中国正被认为是一种时尚产品,表现在两个方面:一方面旅游作为消费性产品长期以来总是和消费能力较高人群相联系,另一方面旅游也是一种文化现象,它真正走入大众人群中的时间不算很长,人们仍然对它有很强的新鲜感,旅游行为仍然带有时尚性和潮流性,反映着鲜明的时代特色。

“旅游”一词在中国各种媒体上出现的频率可以说非常之高,由于它背后联系着太多的社会和经济背景,正受到国人日益广泛的关注,每年两个“黄金周”都令整个社会经受两次大的考验,所以不能不说旅游是中国社会生活中的重要事件之一。由于很强的潮流性,旅游产业受到社会心理的影响比发达国家要大得多,在西欧等很多国家,旅游已经成为人们生活中不可缺少的组成部分之一,而中国民众旅游心理还处于很不成熟的发展阶段。

在中国,地方可持续旅游首先应解决的是社会心理影响问题,旅游的社会导向、旅游产品的开发和目标市场的选择等都应该时刻与社会潮流、旅游者的消费倾向紧密结合。从以下几个方面可以明显感觉到社会心理和环境意识对旅游的影响。

1. “旅游热”的兴起。最近的10年中国经历了大的产业调整和社会转型,旅游业在地方经济结构中的地位日渐提高,人们已经普遍认为旅游是改善就业、实现可持续发展的有效途径。在一些财政压力



大的地区,旅游业尤其被寄予了更大的希望。在传统的林业地区、正在转型的老工业地区、矿区和偏远的乡村,他们都希望通过发展旅游业来改善地区居民生活水平,促进经济繁荣。在黑龙江省,很多城市都在总体规划城市性质和发展定位的内容中加入了旅游的字样,如黑龙江省在2002年后的几年中,动用了省级的力量来宣传旅游,成功地掀起了“生态旅游”热,引起了整个社会对旅游的关注,使旅游业在最近五年中保持了27%的平均增长率。类似的情况在各地都有所出现,各个地方政府都对旅游给予较大关注。

目前中国的民众对参加旅游似乎也产生了前所未有的热情,出现了全民旅游的形势,这对旅游和资源保护来说既是机遇也是挑战,如何把握好民众的旅游心理,如何引导好旅游行为,是地方可持续旅游面临的巨大挑战。

2. 游览兴趣的转变。按照旅游地生命周期理论,任何旅游目的地的发展都存在一个规律,即发展、兴旺、衰落的过程,这是人们游览心理决定的必然过程。在游历某个旅游地之后,旅游者对之的兴趣必然会降低,转向新的目的地。随着经济的提升,新的旅游形式会随之出现,自驾游、探险游、户外运动急剧升温,都是人们新的游览趋势。在为旅游者设计旅游产品之前,规划者应该深入分析人们的心理需求和体验需求,这是可持续旅游的前提。

由于游览兴趣和方式的转变,以及大规模旅游人群的出现,很多问题也随之而来。来自国家旅游局的统计表明,当前旅游业的发展状况并不能令人乐观。尽管消费者用于旅游方面的花费不断增加,39.3%的人却认为旅游服务水平在降低;虽然景点配套设施的建设大兴土木,还是有46.7%的人感觉设施陈旧;更值得注意的是,当出游的人们满心欢喜地到达目的地时,82.7%的人感慨旅游景点遭到了不同程度的破坏。某些偏远地区 and 历史文化区也未做好准备以应付迅速出现的接待需求,导致环境破坏而旅游者的游览体验在迅速降低。

调查得出的另一组数据也值得引起关注,在对出游偏好的询问中,38.5%的人倾心于自然景观游,26.0%偏好人文景观游,16.0%偏好民俗风情游,仅仅有19.5%认为无所谓,只要放松就好。

有业内人士研究指出,发展旅游业在于引导,不在于牺牲环境、风俗,建立多品种、高品质产品以缓解现有自然资源压力的新型旅游对



于中国各个地方已是迫在眉睫。

以上都是游览兴趣转变带来的问题,这些并不完全是景区和接待者的错误,是社会发展的必然阶段,可持续旅游的目的就是创造和谐的接待环境、和谐的接待关系、和谐的发展状态。

3. 生活水平迅速改善。随着居民收入增加、假期时间延长,越来越多的人热衷于外出旅游,旅游经济正在成为国民经济新的增长点之一,对扩大内需促进经济增长发挥着日益重要的作用。调查显示,2005年国民旅游出游人数达到12.42亿人次,平均每人一次,这说明中国国民的生活方式正在发生着巨大的转变。随着国民文化和生活水平的提高,旅游已经逐渐成为人们提高健康水平,陶冶情操的平台之一。随着全球化的趋势离我们越来越近,世界变得越来越小,旅游向全球扩展也不是遥不可及的事情,新的消费理念和观念对中国的影响越来越大,可持续发展的思想已经深入人心。

目前中国社会还有很多问题急需解决,旅游也是如此,可持续旅游正面临着巨大的挑战,这些挑战既包括理论问题也包括实践和操作问题,值得深思。

4. 文化与生态意识的回归。中国建国之后经历了几十年的动荡和非理性的发展期,对整个社会造成了无情的摧残,时至今日已经造成了不可挽回的损失,这既包括文化资源也包括生态资源。旅游的目标体正是文化与自然资源。令人可喜的是,中国正在积极反省过去,出现了文化回归的趋向,从各行各业都能看到对历史的尊重与回复,这对可持续旅游是一个积极的因素。与此同时,由于长期对生态的破坏,中国已经尝到了由此带来的恶果,目前整个社会对自然、生态和生物多样性的尊重也正在加强,正在逐步重视生态恢复与资源保护的问题,可持续旅游恰恰是促进保护的一种概念。

通过国民旅游的倾向可以明显看出,人们正在对自然和文化资源给予不断增强的重视,这也是发展可持续旅游的直接动力。问题在于,我们还有很长的路要走,在各个地方发展的过程中,生态破坏的倾向并没有抑制住,生态在继续恶化,环境在日益破坏,人们的环境观念还并未建立,保护环境所需要的资金和技术还无处寻找,这一切都是旅游可持续发展的障碍。

3.3 地方可持续旅游规划的基本特点

地方可持续旅游的特点直接体现在“地方性”和“可持续性”上。地市级旅游业发展规划和县级旅游业发展规划实际上就是旅游发展的具体实现平台,很多具体的规划和发展问题就出现在这一层次。由于各个地区的情况千差万别,所以地方可持续旅游具有很强的特殊性和地域性,“地方性”另一个表现特征是具有一定完整的系统性和行政属性,即在特定行政区划范围的、具有一定社会整体性的空间范围内发展。

地方可持续旅游的另一个特点还体现为“可持续性”,可持续发展的思想目前已经成为全球发展的主线,落实到具体层次,可持续发展的思想可以和各个行业结合,具有不同的表现形式和内涵,如农业、林业可持续发展问题。地方旅游的发展可以利用可持续发展理论中的抽象原则,寻找出适合自身发展的道路,所以地方可持续旅游应包括以下的特点:

3.3.1 科学性和持续性

所谓的“可持续旅游”还是坚持以往旅游规划的合理内核,在此基础上进行拓展,科学性是可持续旅游的第一特点。

按照国家《旅游规划通则》的要求:

旅游规划编制要以国家和地区社会经济发展战略为依据,以旅游业发展方针、政策及法规为基础,与城市总体规划、土地利用规划相适应,与其他相关规划相协调;根据国民经济形势,对上述规划提出改进的要求;旅游规划编制要坚持以旅游市场为导向,以旅游资源为基础,以旅游产品为主体,经济、社会和环境效益可持续发展的指导方针;旅游规划编制要突出地方特色,注重区域协同,强调空间一体化发展,避免近距离不合理重复建设,加强对旅游资源的保护,减少对旅游资源的浪费;旅游规划编制鼓励采用先进方法和技术。编制过程中应当进行多方案的比较,并征求各有关行政管理部门的意见,尤其是当地居民的意见。

旅游规划编制人员应有比较广泛的专业构成,如旅游、经济、资源、环境、城市规划、建筑等方面。

旅游发展规划的主要内容为:

全面分析规划区旅游业发展历史与现状、优势与制约因素,及与相关规划的衔接;分析规划区的客源市场需求总量、地域结构、消费结构及其他结构,预测规划期内客源市场需求总量、地域结构、消费结构及其他结构;提出规划区的旅游主题形象和发展战略;提出旅游业发展目标及其依据;明确旅游产品开发的方向、特色与主要内容;提出旅游发展重点项目,对其空间及时序作出安排;提出要素结构、空间布局及供给要素的原则和办法;按照可持续发展原则,注重保护开发利用的关系,提出合理的措施;提出规划实施的保障措施;对规划实施的总体投资分析,主要包括旅游设施建设、配套基础设施建设、旅游市场开发、人力资源开发等方面的投入与产出方面的分析。

以上是旅游规划的基本内容,是旅游规划基本应该完成的工作,是旅游规划科学性的基本体现。

关于“可持续性”,顾名思义,就是更加持久。可持续发展理论中的可持续性体现在四个方面,即:资源可持续利用、经济的持续增长、社会的持续公平和环境的持续改善。

地方可持续旅游就是将可持续发展的思想引入旅游发展与规划领域,结合旅游发展的具体要求,使这个地区的社会经济和旅游经济更具可持续性,使旅游资源和相关生态资源的利用和恢复更具可持续性,促进旅游地区内居民的就业水平、改善贫困,最终促进整体环境的持续改善。

所以“可持续性”也是区别于传统旅游规划观念的最大特点。

3.3.2 全面性和综合性

旅游规划本身是一个复杂的系统,在其理论发展早期国外就有学者注意到其综合性问题,1970年代初世界旅游组织(WTO)就出版了一个旅游开发文件,即《综合规划》(Integrated Planning)。时至今日,旅游规划的综合性问题仍是受到广泛关注的话题,但还未得到充分的共识。

可持续旅游作为比较新的理念,致力于用更加全面的理论体系来解决旅游发展与规划面临的复杂系统,它并未完全脱离已有的理论基础,只是对传统思维模式进行更新,是旅游规划理论发展的新阶段。



与以往传统的旅游规划相比,地方可持续旅游的全面性表现在以下几个方面:

1. 关于规划编制体系,可持续旅游正努力解决规划体系的不健全的问题,传统旅游规划的学科体系对于规划的基本理论,基本编制方法、编制过程和规划评审问题上还存在争议,学界在很多问题处理上还需要仅凭经验来解决。目前的做法或者注重空间规划,或者倾向旅游产品规划,操作过程中很容易出现“瘸腿”现象。此外,关于学科配置问题也没有定论,究竟旅游规划中需要哪些学科配合,实践中都没有成形的模式,这些都是制约规划理论发展的不利因素。可持续旅游规划倡导学科交叉,力争将多种学科整合,形成一个健全的理论体系。

2. 可持续旅游对于旅游目的地的规划复杂性问题给予了充分的考虑,由于多方原因,旅游地的实际情况非常复杂,他们在开发程度、设施水平、管理状态、接待能力、景观水平、地域特色等等方面都不尽相同;每个旅游目的地内部的产业链系统也很复杂,一个产业链系统通常包含有多个产业,如:交通、营销、接待、产品开发、设施建设等等,必须有全局的思想才能很好地加以处理。可持续旅游具有广阔的内涵和普遍适用的原则,可以指导不同旅游目的地进行科学的开发。

3. 可持续旅游不仅重视旅游地规划的内部效应,还对其外部效应给予了超出以往水平的关注。它努力分析解决产业外部复杂的社会因素,不仅综合考虑旅游地的资源、经济和社会协调发展问题,还积极考虑到更大影响范围内的资源、经济和社会因素,如旅游地所属区域的社会经济情况;与旅游产业相关的其他产业的发展情况;区域合作和地方就业的问题等等。这些都是以往旅游规划未加重视的问题。

4. 资源保护与发展的关系问题是整个社会都在思考的问题,有很厚重的社会背景和深层次的矛盾。可持续发展的思想核心是持续利用资源,促进社会进步,可持续旅游的目标就是持续地利用旅游及其相关资源,促进地区经济和旅游经济发展。依照目前中国各个地方的发展阶段,还有很长的路要走,还有很多的课题需要解决。可持续旅游力图探索和解决好复杂的经济和社会矛盾,探索一条自然、文化资源保护与发展双赢的道路。

总而言之,综合性和全局性是可持续旅游最重要的特性,它既对

编制过程进行反思,又对旅游的内部、外部效应进行研究;既重视旅游地本身规划又重视产品开发和管理能力建设,既重视环境与资源保护,又注重社会发展和提高就业水平,其难度可想而知。随着研究和实践的深入,还有很多问题将会出现,可持续旅游致力于用长期发展的观点处理不断变化的过程,使旅游规划更具生命力。

3.3.3 关注环境和资源

环境与发展目前已经成为人类社会永恒的主题,环境与资源是社会发展的基础,任何科学的可持续发展的规划都会将资源保存与持续利用作为核心问题对待。从“生态旅游”受到广泛认同开始,学界已经对资源保护观念达到了一个崭新的阶段,到“可持续旅游”,旅游规划又进入到了一个更高的层次,即:将生态与环境资源保护纳入到各种旅游形式中去。可持续旅游对环境保护这一“支撑点”给予了足够的重视,将资源的持续利用置于所有工作的首位。

与无序的社会发展相比,可持续发展将具有更高的质量和可控性,换句话说就是保证生态系统的存在,保证资源基础的高质量发展,保证人类社会与生态系统稳定的协调发展,共同进化。

“可持续旅游”不仅关注旅游地的旅游资源本身,也要考虑到整个社会其他资源的节省,如相关地区的其他资源;居民生活中使用的不可再生能源等等。希望通过自身的资源开发促进地区环境的保护与产业转型,产生更大范围内的环境效益。

“可持续旅游”不仅考虑到资源保护,还重视环境补偿与恢复,倡导从旅游和经济收入中预留一部分进行资源保护和生态恢复。

“可持续旅游规划”中尤其加入了环境影响分析和环境改进技术、节能、排放控制、土地控制等具体技术。传统旅游规划注重旅游产品开发和营销管理,对建设中的环境技术问题有一定忽视,可持续旅游在其规划框架中刻意增加了相应的内容。

“可持续旅游”所倡导的资源保护不仅仅是指自然风景资源,还包括人类非物质文化遗产、生活方式、社会结构等文化资源的保护,认为文化资源的保护也是可持续发展的重要内容。

“可持续旅游”用持续、相对发展的标准来进行环境评价,希望通过逐步提高的状态来实现持续发展,而不是确定绝对的指标和标准,



比如偏远乡村,永远无法用建制城镇的标准来衡量其排放标准,建设标准。可持续旅游认为,只要有提高,制订切实可行的发展策略、环境技术目标,规划的任务就达到了。

可持续旅游要求其资源应能承载日益增长的旅游者数量,动态满足旅游者日益增加的多样化需求,并能保持对未来旅游者的吸引力。

3.3.4 注重解决贫困和社会问题

根据过去几十年来的经验,贫困是阻碍全球可持续发展的最主要因素,随着全球化的进展,越来越多的西方国家认识到,贫困不仅影响某个落后国家的进展,也同时影响到世界上所有国家,所以发达国家如欧盟各国,积极地对发展中国家(包括中国)进行了环境与可持续发展领域的援助。西方国家社会援助的主题虽然是环境,但是其切入点常常是就业和贫困,因为贫困是一切负面现象的源泉。

旅游业目前已经成为世界贫穷国家经济增长的主要源泉之一,根据统计,全世界 80% 的贫困人口集中在 12 个贫穷国家中,其中旅游业在 11 个国家的经济中占有重要份额并且处于迅速增长状态。因此,必须将有利于贫困人口发展的旅游开发机制引入旅游产业中。近年来,国际社会也一直致力于探索挖掘旅游在消除贫困方面的潜力。(我国西部大开发战略中不可忽视的一环——旅游开发与贫困消除,2002.01.28 大众科技报)

中国首部全面建设小康蓝皮书《中国全面小康发展报告(2006)》介绍,根据我国的国家贫困线,目前全国贫困人口约 4800 多万人,占总人口的比重大约为 3.7%;而根据国际贫困线,目前中国约有 1.35 亿人还处在国际贫困线以下,相当于总人口的十分之一。

2005 年中国城乡居民人均收入比达 3.22:1,如果将城乡居民收入的计算方式、税赋负担、社会保障、基础设施等因素综合考虑在内,实际城乡居民收入差距远在 3 倍以上。

中国城市居民收入差距的基尼系数已超过 0.4 的国际警戒线,10% 的最低收入家庭财产总额占全部居民财产不到 2%,而 10% 最高收入家庭的财产总额则占 40% 以上。

另外,地区间的贫富差距也很大,中国东部最富省份与西部最穷省份的人均 GDP 差距达 10 多倍,中国收入分配差距拉大的趋势还将

会持续很长一段时间,如果不采取措施缓解这一差距,将会影响民众对改革开放的支持,甚至影响社会稳定。

我国的贫困县大多分布在生态旅游资源分布最丰富的中西部地区,贫困地区,林业地区,这些地区往往区位偏远、信息闭塞以及交通不便,或者面临经济转型压力。但是这些地区自然景观受人类经济活动干扰较小,自然生态系统保存较为完整,地方民族文化特色浓郁,景观观赏、旅游价值较大,尤其适合开发、发展生态旅游,旅游经济潜力较大。

列入《国家八七扶贫攻坚计划》的国家重点扶持的 592 个贫困县中,旅游经济发展潜力较大的景区或县份数量如表 3-2:

表 3-2 贫困县的旅游目的地数量表

Chart 3-2 amount of the destinations which are needy counties

旅游资源类型	拥有旅游资源的贫困县数量(总 592 个)
国家级森林公园	>100
自然保护区	137
国家风景名胜区	52
历史文化名城与革命老区	8
少数民族县	257
陆地边境县市	37

将旅游开发与扶贫有机结合应是消除贫困的最有效途径,尤其是我国中西部地区,这些地区不仅旅游资源独特,密集度高,而且有许多旅游资源在国内外具有垄断性。那里自然与人文资源相伴而生,具有很高的开发价值,这些深藏多年、鲜为人知的旅游资源,一旦得到合理的开发,将是我国 4200 万贫困人口最终脱贫并走向小康的关键所在。也是我国中西部地区实现脱贫致富与地方经济大发展的最主要的经济增长点之一。

目前我国还有 4200 万贫困人口,主要集中分布在深山区、石山区、荒漠区、高寒山区、黄土高原区、地方病高发区以及水库库区,经济发展缓慢,生存条件恶劣,属于扶贫工作中难啃的骨头。尤其是我国许多传统产业已进入供大于求的过剩经济时期,市场消费低迷,通过发展传统农林牧业减缓或消除贫困的优势已不明显,在有条件的地方



发展旅游业是消除贫困的最佳选择,同时还能有效遏制传统农林牧业对资源环境的掠夺式开发。

旅游业具有其他无可比拟的扶贫优势,旅游业关联带动性很强,在就业机会的创造与经济增长的促进方面具有非常强的优势。由于贫困人口通常缺乏发展资金,发展技能相对较低,因此,正式就业于旅游操作与管理部門的贫困人口极少,旅游产业的经济利益更多地为相对较富的人享有。另外,自然保护区、风景名胜区和国家公园等景区实行退耕、禁伐、禁猎、禁牧等措施后,使部分人丧失了利用当地自然资源的权利,这种状况严重威胁着当地旅游业的可持续发展。

必须将旅游开发与有效消除贫困有机地结合在一起,这也是保证当地旅游业可持续发展的关键所在。如何大力发展旅游产业,迅速消除贫困,促进我国社会经济与环境的全面可持续发展,这是当前我们所面临的巨大挑战。

即使旅游地区处于非贫困地区,但往往也是经济弱势地区,经济滞后往往将社会压力转向环境,所以环境破坏行为在落后地区无法控制,这是可持续发展问题的焦点所在。积极为地方创造就业机会可以带来两方面益处:一是可以使居民减少对不可再生资源的依赖,减少低级的资源消耗,如杜绝森林砍伐等现象;二是通过旅游业为居民实现就业也可以使旅游开发本身增加稳定性,减少投资和风险,使地方居民支持旅游开发,降低社会矛盾,一举多得。

综上所述,增加就业和减少贫困是可持续旅游的手段与最终目的,也就是经济、环境和社会的和谐相处,而和谐发展的标志和必要条件之一是减少贫困和促进社会公平。

3.3.5 重视管理和产业政策

传统旅游规划的工作内容目前仍主要集中于旅游开发行为本身及其相关内容,即侧重于产品开发型的战略规划、形象设计和设施建设规划,对于他们背后的深层次问题却很少考虑。

可持续旅游致力于思考和发现管理系统中存在的问题,对管理体系和产业政策制定问题给予深入研究,为管理者提供科学建议,促进管理系统改革。根据目前的经验,旅游地在发展过程中往往会出现很复杂的管理问题,既有管理能力、管理经验,也有管理体制和经营方法

等问题,这都是实现总体规划目标的制约因素。这部分内容应该给予和产品规划相同的重视程度。

纵观各个旅游目的地的开发经验,成功的旅游城市和地区都有很多经验,但失败的地区往往都面临共同的问题,就是管理的落后与不足。

旅游业在社会产业体系中不会孤立存在,可持续发展的大业需要全社会支持,如果能够建立一个合适的“支撑杠杆”,将会有力的促进与可持续发展相关的事业。这种经验在西方发达国家的发展中得到了有效的实践,在欧洲,他们制定了成熟的社会环境政策来支持环境的保护,比如对公共交通、全民健身休闲产业给予财政补贴;制定有利于公众利益的环境政策;对于消耗型开发行为给予限制,增加赋税等等。

地方可持续旅游规划致力于研究公共政策制定,希望在宏观层次为政府和决策者提供相关的建议,促进政府加强管理、使决策者在政策制定之前就对旅游业有所倾斜,在资金、信息和投融资方面给予支持,使旅游的可持续发展更具动力。

目前中国的政策制定中并没有过多支持环保,比如太阳能热水器,中国是世界上唯一没有向太阳能热水器有任何倾斜政策的国家,中国又是使用太阳能热水器最多的国家。对于环保这种带有公益性质的产业,需要整个社会的支持,相对而言,西方国家有很成熟的做法和经验,如对污水处理实行严格的收费制度,对垃圾回收企业给予税收减免等支持。政策支持是产业发展的催化剂,可持续发展需要多方的支持。

3.3.6 重视过程与能力建设

地方发展是一个规划与实践逐渐反复的过程,地方 21 世纪议程认为规划制订的过程也是一个能力的建设的过程,通过在规划过程中反复探讨与宣传来发现地方存在的问题,鼓励地方进行大胆的尝试。地方发展规划应该肩负提高地方可持续发展意识、广泛宣传科学发展观理念,促进地方相关意识的职责。这样就要求规划目标发生转变,技术人员的职责与角色也随之转变。

总之,地方可持续发展规划的方法、过程、目标、标准已经与传统

旅游规划有了很大的不同,规划人员的职责也需要相应转变。如图3-2。

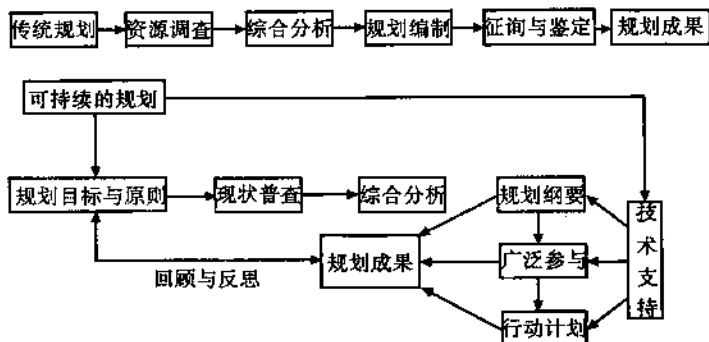


图3-2 规划过程比较

Chart 3-2 contrast on the processs of two kinds of plans

3.4 地方可持续旅游规划的基本原则

3.4.1 遵从可持续发展的基本原则

地方可持续旅游是可持续发展系统下的一个分支,首先应遵从可持续发展思想的基本原则。经过几十年的探索,全球已经在可持续发展领域积累了大量经验,主要的经验和原则包括以下几个方面:

1. 可持续发展不能忽视市场和财政的力量,经济是调控社会力量的有效工具,西方国家最近十五年在环境领域做了大量的工作,他们成功的经验之一就是“通过财政杠杆”来促进环境政策和环境技术的实施。这里所说的“财政”不单纯是货币,还包括制订有利于环境的财政政策、税收政策。从另一方面说,“经济手段”也会带来负面效应,所以经济杠杆必须处于可以控制的状态。

2. 整个社会是一个复杂的发展系统,所有行业都与可持续发展存在作用关系,为阻止对自然、文化和环境造成破坏的趋势,各个领域都需要制定相关的战略和政策,所有社会政策必须相互协调,才能最大限度的发挥作用。而且各方面政策都需要进行良好的沟通和协调,这一点西方民主国家做的比较好。

3. 社会系统像自然系统同样存在承载力的问题,从宏观角度分

析,地球上的每一个人都占据一定的空间和资源,这是可持续发展的绝对指标。我们应既尊重社会承载能力也要尊重生态系统的承载能力,可持续发展倡导谨慎消费、适度消费和科学消费,并对过度增长的消费与破坏要提前保持充分的警惕。

4. 全球生态系统正面临着严重的破坏,生物进化正在停止,物种灭绝速度正在加速,当务之急是通过保护生物多样性来维护生态系统平衡。

5. 可持续发展所倡导的资源保护既包括自然资源、也包括人文资源,他们都是实现社会发展的核心资源。

6. 保护与开发常常发生矛盾,有时候是不可调和的矛盾,所以应该对开发持谨慎态度,限制在脆弱的生态系统中开发。

7. 空间总体规划倡导在人类系统和生态系统中取得平衡,通过控制和保证这个平衡的稳定性来保证人类系统的质量。

8. 文化遗产需要在社会发展中取得延续,所以还要尽力保证某些文化和生活状态的伴随性,减少对原生态生活方式、文化的破坏。

9. 随着城市化的发展,很多负面现象在城市中出现,我们需要保证城市环境的可持续,提高人类的生活质量。

10. 满足人们对自然风景的美学价值要求,同时也要倡导高尚的对自然和文化的审美需求。

11. 为人们建立一个完善的价值和环境认知系统,创造出关注环境和尊重环境的社会气氛;建立总体控制和宣传系统,及时向社会宣传相关的信息,鼓励对可持续发展作出贡献的人群和行为,限制和惩罚破坏环境的行为。

3.4.2 地方发展和广泛参与原则

“利益相关者”,英文原为 stakeholder,本意为“赌金保管者”,在赌场中也称为“支骰子的人”,根据赌博时很多人参与的场景,可持续发展和旅游规划的理论中将其引进,转化为“利益相关者”的含义,有的专家也使用“players”这一说法。“stakeholder”这一词汇在各个领域都有所应用,如美国在定位国际关系时将中国也称为“利益攸关方”。关于“stakeholders”的问题在国际旅游界受到相当的重视,目前已经成为可持续旅游规划理论的重要支柱之一。由于旅游业在某个地区的发

展涉及到太多的社会和自然因素,他们既是发展旅游的目标,也是发展旅游的手段,只有很好的权衡各个方面的利益和需求,才能使地方旅游健康发展,才能更好地促进地区经济和社会的发展,这是旅游规划必须注重的内容,也是可持续旅游的最终目的。

“利益相关者”在不同旅游目的地的情況千差万别,比如具有不同资源形式的“城市旅游”和“生态旅游”,他们涉及的利益主体有很大不同。国外理论界认为,利益相关者主要包括公众、非政府组织 NGO (即 Non-government Organization),企业和私人等群体,如图 3-3。中国某些旅游地受利益相关者影响非常之大,比如林业地区,他们具有相对独立的管理体制和所有制形式,但行政区范围与地方交错混杂,情况非常复杂,如果不解决好合作问题,旅游开发无法正常进行。

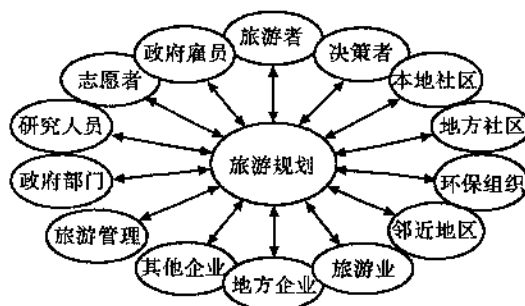


图 3-3 利益相关者组成

Chart 3-3 composition of the stakeholders

中国与国外的社会制度不同,民主参与的思想非常薄弱,旅游产业中既缺乏可参与的民间组织,如行业协会、妇女组织等,也没有可参与的平台和机制。关于“stakeholder”的问题国外已经进行了大量的研究和实践活动,并在规划中当作首要问题处理,中国对这个问题还未给予充分认识,未来将是一个研究热点。

对于“利益相关者”问题可以通过两个角度加以处理:一是开发管理者角度,二是技术支持者角度。

所谓管理者,是旅游开发的执行主体,政府和开发商应该有意识的从多方合作、参与的角度,引导所有利益相关者参与旅游开发和表达意见,公平地让他们在旅游中受益。按照中国土地资源的管理体

制,很多风景和旅游资源由政府负责开发和控制,目前一些政府管理部门正热衷于招商引资和所谓的整体开发,忽视了很多基础工作,如地方居民的基本需求,实际上也不一定能取得好的效果。有一些专家认为,可持续旅游应尽量排斥大型外部投资(不排斥合作基金),依靠地方能力进行发展,是有道理的。外来投资者在得到利润后不会积极地回报地方,而是会将利润转移到其他地方进行再投资,这样,地方将不会从中得到大的利益。管理者应主动吸引当地利益相关者参与,为他们提供机遇和平台、协调信息和改善管理机制,创造适合各个利益主体都可以平等沟通的机会。

所谓技术支持者,主要是指制定旅游规划的专业人员,他们工作的指导思想和工作方法都需要调整。传统的工作过程中规划人员的职责主要集中在内业研究和策略制订工作,很少有专家参与对地方进行技术培训、宣传并长期不间断地为政府提供技术支持。

国外对“广泛参与”理论的最好应用是“社区为基础旅游”的实践。社区,简单概念是指住在相同地区和居住区的人群,在中国,社区的概念有时候特指“街道社区”,指以街道委员会为行政管理范围的人群。欧美国家由于有地方选举制度和参与意识,所以社区成了具有很强政治和心理范围的统一群体。旅游规划中所指的社区不仅是与旅游地相关的居住区,也指与旅游发展密切相关的带有一定行政地理范围的区域和社会群体,如村屯、县镇、林场等。

地方可持续旅游倡导地方发展和多方参与,尤其是以社区为基础的参与,曾经有很多学者对社区与可持续旅游的关系加以研究和实践。Urquico, C. T. 1998 年编写的《社区基础的可持续旅游》和 Richards, G. 于 2000 年编写的《旅游和可持续的社区发展》,还有 2004 年由 Nico Rozemeijer 编写的《博茨瓦纳的以社区基础的旅游》,他们都对社区在可持续旅游中的作用给予充分重视,认为社区发展思想是可持续旅游理论的重要组成部分和实现形式之一。

“尊重社区发展的旅游”这一倾向从 1990 年代才开始被重视,尽管发达国家旅游发展的比较早,这个问题也一直被忽视。直到最近几年,政府、发展组织和旅游企业才开始发现,很多穷人通常生活在自然和文化吸引地,通过某种形式,他们可以为游客提供住宿和饮食,而他

们拥有的文化、环境和历史知识可以吸引不同的旅游者,地方社区在旅游区可以在旅游区发展中起重要的作用。

在这方面探索比较早的是“荷兰发展组织”(Netherlands development organisation),简称 SNV,他们经常与一些发展中国家合作,对他们进行技术援助。从 90 年代中期,他们开始帮助地方社区参加旅游开发,为他们提供技术支持,帮助社区设计旅游产品,组织培训,发展市场策略。在很大程度上,SNV 与社区组织、地方政府和当地居民进行了密切的合作。从 1999 年起 SNV 与博茨瓦纳政府合作实施了“社区基础的自然资源管理项目”,社区旅游只是其中的一个子课题,这个子课题选择了三个社区进行试点,Xai-Xai 村、D'kar 社区和一个简称 KD 的旅游区。按照他们的经验,社区基础的旅游是一种创新形式,有助于提高偏远地区人们和社区的生活,这种道路也有助于可持续利用资源。如图 3-4。(《博茨瓦纳的以社区基础的旅游 Community-Based Tourism in Botswana》)



图 3-4 Xai-Xai 村的社区交流

Chart 3-4 Communication in the Xai-Xai village

其他国家在地方旅游发展上也做了相近的努力,如:澳大利亚联邦政府于 1997 年就推出了“土著人旅游业发展战略”,使得土著人地区经济发展水平显著提高,土著人的就业率在开始的两年中上升了 5%,生活水平大大提高。英国国际发展局最近也明确提出了“有利于贫困人口发展的旅游”的全新概念,并且建立了该项旅游发展基金,用于援助发展中国家的旅游与扶贫项目。他们还呼吁国际社会在国际

发展援助项目中探索实施该项旅游战略。

实际上 Nico 在博茨瓦纳的实践中将他的工作目标选定为以社区作为主导经营的主体,有一定的特定性。按照广泛参与的原则,地方可持续旅游可以将范围继续扩大,将所有利益相关者纳入旅游发展框架中来,采取多种的管理和经营机制,通过不同形式的参与,促进各层次人群加入到经营和保护中去。

相比较而言,国内的旅游业和理论研究者一直未对社区基础的旅游给予充分重视,很多旅游规划往往注重旅游区品牌和形象的建设、如何进行设施建设和大规模投资等内容。直到最近几年,乡村旅游的迅猛发展才促使社会反思如何因地制宜的进行地方旅游开发。

地方旅游在中国经常出现资金缺乏的状态,很多地方因为投资机制不健全,往往希望一次到位地找来大的开发商进行整体出租经营,结果很多地方在原地空等想象中的开发商而无所作为,即使等来的也不一定是合格的经营者。广泛参与并注重社区发展的旅游可以带来很多益处,具体总结如下:

1. 社区基础的旅游可以很容易地启动,产生效益和带动就业。这种好处在偏远地区尤其明显,这种形式的开发不会为政府增加财政负担,相反可以增加政府财政收入。

2. 私营部门、企业、社区和地方政府的充分参与不仅有利于总体环境改善,也有利于提高旅游体验,提高文化的旅游价值。公众和利益相关者的充分沟通,向旅游开发部门、地方社团组织和相关机构咨询、协商将非常重要,如果这些部门共同工作将有利于处理一些潜在的利益冲突。

3. 由于自然资源通过旅游产生了高的效益、清洁和可持续的利润,可以让居民反思,有意识的善待并想办法持续利用他们的资源,可以积极地去保护环境、充分使用资源,可以促进环境与核心资源的保护、恢复和发展,提高自然环境的优越感,促进能力建设,这样就减少了政府相关部门的压力和投入,如环保部门和野生动物保护部门。

4. 稳定的投资和效益,可以为私人提供投资机会,可以降低大型投资带来的风险,使产业稳定的运行,设施持续改善。

5. 可以减少地方抵触情绪,把成本消耗和破坏降到最小,与社会其他产业和谐相处,对地区经济有良好促进作用。



总之,如图 3-5,广泛参与旅游应该在经济上收支平衡,产出大于投入;在环境上可持续,即环境价值不应该降低;有平等的利益分配机制,对所有利益相关者都公平;在制度上巩固,有一个透明的,得到所有利益相关者认可的,反映所有社区成员需求的组织机构。

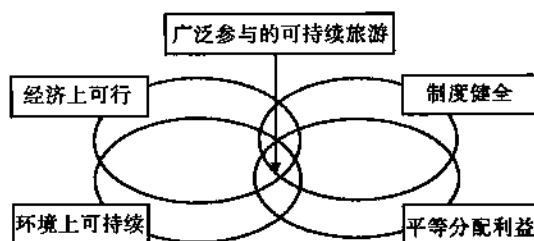


图 3-5 广泛参与的可持续旅游示意

Chart 3-5 schematic chart on the frame of the stakeholders

3.4.3 地方支持与政策支持原则

通过观察欧洲国家在环境和可持续发展方面的进展情况,我们可以明显看出,他们在环境保护和环境技术研究方面得到了政府的积极支持,政府通过一系列的手段来促进先进理念和技术的实现,包括宣传、加强研究、制订支持环保的政策等等。其中最关键的因素就是价值因素,政府通过价格手段,将环保的效益通过金钱体现出来,比如垃圾回收,目前在荷兰大城市有 65% 的垃圾得到分类回收,在小城镇有 90% 的垃圾可以得到分类回收。促进这项产业进步的因素固然有宣传教育和法律观念等,最重要的是让人们看到通过垃圾回收,他们的切身利益可以得到保障,这才是环保理念顺利实施的最终动力。

可持续发展和环保行为对于发展中国家来说还是相对高尚和先进的思想,这意味着要比传统的发展模式付出更多的成本,需要经济支持。所以很多国家地区在实施可持续发展过程中都面临着经济困难,这是正常现象。发达国家在实施可持续发展战略的过程中也付出了很大的努力,可持续发展事业需要得到整个社会的支持才能真正落到实处。

可持续旅游本身并不需要投入太多的资金和技术,重要的是观念和经营方式、能力的转变,但仍然需要社会的积极支持,表现在以下几

个方面:

1. 可持续旅游表现为注重社会公平性和地方发展,这与单独的企业投资行为有很大区别,它没有投资的目标和主体,所以就需要政府作为权益的调节人来平衡社会利益。比如在历史文化旅游区域,文化遗产的保护不能由某个单个主体完成,这涉及社会生活的很多方面,必须由政府组织对文物古迹的修缮和研究。

2. 可持续旅游关注就业和贫困,比如在乡村旅游开发中,旅游接待工作完全可以由当地居民完成,但是因为没有组织者,没有投资渠道进行个人投资,企业宁愿从外部带来管理人员进行经营也不愿招惹麻烦去参与社区发展,这就要求政府在招商引资过程中对于社区经营的方式给予特别关注。

3. 一些法律法规的实施和监督也必须由政府来完成,政府应有意识地制订有利于环境保护的、有助于环境恢复的法律法规,以此来支持可持续旅游的开展。

4. 地方在发展中可能对各行各业都制定有相关的策略,这些策略必须相互协调,适宜旅游业的发展,为可持续旅游创造环境。

5. 在先进环境技术实施的过程中政府也应该给予资金和政策支持,如税收和价格杠杆等手段,鼓励先进技术的应用,这是一条放之四海皆准的道理,没有资金支持,再好的技术也无法实施。

6. 可持续旅游观念和相应的审美意识、道德水准都需要长期培养,人们的素质和观念也需要通过教育和宣传产生。关于提高环境意识、促进可持续发展的教育工作也必须有相应的政策倾向予以支持,如在中小学校对儿童进行早期教育,对政府和执行部门的管理人员进行能力培训等等,都需要政府的控制和整个社会的支持。

综上所述,可持续旅游涉及到很强的政策和社会因素,解决可持续旅游实施困境的关键因素在于管理和观念,这需要整个社会长期的支持和努力。可持续旅游规划应该在工作中多收集相关的社会信息和人文信息,在政策制定和管理角度多做工作,提出相应的建议和策略。

3.4.4 协调发展和社会公平原则

最早可持续发展思想应该起源于中国,即道家的“天人合一”思

想,后期很多社会哲学都由此发展而来。这一思想对中国社会二千年的发展起了决定性的作用,“中庸之道”、“和为贵”的理念深入人心,对中国人的世界观和思维方式产生了重大的影响。有学者总结,“和”这一思想是中国哲学和社会的灵魂所在,中国人对和谐、稳定的追求是中国社会历经曲折、磨难而源远流长的精神支柱。“和”字蕴涵了太多的历史与哲学内涵,中国社会在这一思想的指引下保持了几千年的生命力,历经很多朝代变更而历久弥新。“和”这一理念在未来中国发展进程中仍将起到重大的指引作用,就像一位英国大哲学家所说,“二十一世纪世界如要继续发展,就需将视线转移到东方,到中国去学习其稳定的哲学内涵”。

“和谐社会”思想是中国最近几年发展中提出的口号,实际上既是中国传统思想的延续,也是“可持续发展”思想在中国实现的新形式。

旅游作为一个复杂的系统,内部存在着多重的对立统一关系,处理好这些关系,使旅游发展处于一个稳定和谐的状态,也就是发展可持续旅游。需要处理好的“和谐”关系有:

1. 维护保护和开发的和谐关系,鼓励尊重环境的行为。资源的保护与利用是人类社会发展的永恒话题,人类发展的过程就是不断寻找两者之间平衡点的过程,但是在近代社会这两者的矛盾趋于激化。不同地域、不同背景、不同经济发展水平和不同生活方式的人们对此有不同的理解,他们对于保护与发展的操作情况也各不相同,尽管没有统一的标准,现在整个社会都正在逐渐接受可持续发展的理念。由于实际情况复杂,人们正在社会发展实践中寻找一个平衡,在发展与保护之间寻找一个心理上的支点,但不能强求。

总体来看,“发展”是保护的必经之路,没有发展就没有出路,否则贫困能将所有为保护资源所作的努力击溃。

旅游发展和资源保护目前正成为社会广泛关注的焦点:传统观念认为,旅游是“清洁工业”、“无烟工业”,认为旅游能够迅速承担起解决贫困和环境压力转移的任务,实际上这种观念存在误区。经过实践人们发现,风景和文化资源本身非常脆弱,容易受到破坏,如果处理不当,旅游开发行为可以迅速给环境带来永久的破坏。反面的例子现在看已经非常之多,在风景核心区内大兴土木、文物古迹受到重创等情况在中国屡见不鲜。

地方层面的旅游开发,由于管理水平和观念等限制,经常会出现低级的错误。正确的做法应该是:坚定发展是出路的思想,谨慎发展,树立起长期发展观,将保护与开发作为同等重要的事情把握好,真正建立起和谐的两者关系,这才是旅游业发展的最终出路。

2. 保持旅游业和其他产业的和谐关系,建立和谐的旅游业“小社会”。

旅游是一个关联度非常大的行业,旅游业的发展,将直接带动交通、通讯、饮食、文化、娱乐等相关行业的市场消费和投资,并间接刺激房地产、建筑、建材、环保、旅游商品和设备制造、农牧业等行业的市场需求,简直就是整个社会的缩影。从另一方面看,相关产业的发展状态可以直接影响旅游业的发展,比如交通和餐饮业。地方旅游必须在重视旅游开发行为本身的同时,注重辅助行业的发展,为旅游业创造一个稳定的大环境,创造出各个行业协调发展的状态,使地方经济和旅游经济协调发展。这个“小和谐社会”能够促进“大和谐社会”的实现,能够有效地配置社会资源,稳定社会关系,提高可持续发展的能力,避免出现不负责任的极端行为。

作为旅游规划的制订者应该将视角扩大,既为旅游目的地作出空间和产品营销规划,也需要在社会公共政策方面为地方提出建议,建议对象既包括旅游主管部门、企业,也包括地方政府和其他产业部门,为他们提供相关信息和技术支持,从宏观的决策角度制订可持续旅游规划。

3. 保持各个旅游地之间的和谐关系,成为其他地区的楷模并影响他们的实践。由于各地旅游资源的差异和管理机制等原因,我国各个地方发展中容易出现地区封锁和地方保护现象,加上我国的地区间旅游发展很不平衡,差异很大,各地区之间各自为政,相互排挤,内耗严重,过多地重复建设,往往会出现产业发展不畅,对地区发展不利的情况。这种现象在发达地区和欠发达地区都有出现。由于旅游观光行为注重线路开发,旅游目的地之间存在着对立和统一的关系,相同资源特征的旅游地之间存在竞争,而不同类型之间的旅游地之间存在潜在的合作要求,建立起地区(区域)旅游线路可以使每个旅游地受益。

从最近一些地区的发展动向我们可以看出,区域联合发展正受到



广泛关注和认可。如从 2003 年起,广州、深圳、珠海为加强三地旅游区域合作,着手建立广深珠旅游区域合作机制,塑造“活力广东,精彩广深珠”旅游新形象,联合进行“泛珠三角”的开发行动;2006 年 9 月北京、廊坊、沧州、德州、扬州、镇江、常州、苏州、杭州等来自运河沿线 5 省 16 个城市的代表共同商议建立旅游联盟,通过《运河沿线城市旅游合作宣言》,共打“运河牌”,目的是打造中国精品旅游区域。2006 年 3 月在郑州举行的“中部崛起旅游论坛”上,国家旅游局局长邵琪伟倡议,中部地区城市要加强相互之间的协作,建立区域旅游合作机制,着眼发展无障碍旅游,合力打造旅游精品,推动实现中部旅游业共同发展。

我国区域旅游合作的障碍因素主要表现在:作为区域旅游合作最重要的合作主体——地方政府在区域旅游合作中起着举足轻重的作用,其双重行为常常导致区域间经济关系和行政关系发生交叉与重叠,这是影响区域旅游合作的主要障碍;在高度集中的旧旅游管理体制下,旅游资源被条块划分,无法以市场为主导进行资源要素的优化配置和合理利用,区域旅游优势得不到体现。此外,以地方利益为前提的政策导向使雷同的旅游项目在区域内盲目重复建设,造成旅游资源和建设资金的极度浪费。同时,各地区情的复杂性、差异性,如基础不同,人员的结构不同,景区的内涵不同导致的价格不同,客源市场不同造成的工作重心的不同等,直接影响了区域旅游合作的进程。

为建立和谐旅游目的地之间关系,各个地方应主动参与区域联合开发,参与跨区域旅游合作,共同制定区域旅游业发展规划,不断探讨和创新联合发展机制,使每个旅游地的发展力都有所提高,这是地方旅游可持续发展的前提。

4. 保持旅游地系统内各个子系统之间的协调关系,保持开发行为的活力。每个旅游地区的开发与管理都是一个系统工程,包含有若干个子系统,如:管理、营销与策划、设施建设、接待与服务、内部交通、产品生产等等,这些子系统构成了一个链条。这个链条就像人体内的各个系统一样,必须共同工作才能保证整个机体的健康,一旦某一个环节出现问题,会给整个系统带来巨大损伤。

地方旅游经常由于管理水平、经济能力和发展阶段等原因限制,出现各种意想不到的问题,就是没有从系统的角度考虑问题,对各个

子系统的综合发展进行控制,努力改善他们之间的和谐关系,稳健地开发。

可持续旅游要求规划者不仅仅局限于产品营销、形象规划或者建设规划,而是要对景区发展中各个子系统和谐关系处理角度,对各个环节进行分析、评估,找出问题,这样的规划才是具有深层次内涵的可持续规划。

5. 保持政府和旅游企业的和谐关系。由于中国特有的所有制形式和中央集权的管理体制,政府与旅游开发企业之间存在着非常复杂的联系。关于旅游行业管理制度和风景区所有权和经营权关系处理问题上,中国各级地方政府进行了长期的探索研究,至今仍在发展之中。近二十年来,政府在旅游业发展中的作用经历了由开拓者向规制者的转变(论中国旅游管理制度的改革,舒伯阳),各级地方政府为旅游环境改善、城市形象塑造、投资环境建设做了大量的工作。

旅游企业离不开政府的统一协调和多角度支持,企业是国家旅游资源开发的主体。在旅游地经营方面,各个地方做了大量的探索,创造出多种的经营形式,在一定的时期内,政府尤其是旅游管理部门(旅游局)与旅游企业将继续保持密切的对立统一关系。

6. 保持投资者投入和回报的和谐关系,发展新型的开发形式和雇佣形式。

旅游开发是以企业和个人为主体的经济行为,良好的开发能促进旅游地的社会发展与资源保护,这就首先要求开发行为在经济上可行。

旅游业是一个涉及到很多经济门类的大工业,如果我们希望旅游业能有助于物种多样性保护和可持续发展,旅游业必须是一个赢利的企业,能够给这个复杂系统中不同作用的人以经济支持,无论是生态旅游还是乡村游,这个过程必须是一个好的商业过程。

由于旅游开发涉及到复杂的土地所有权关系,各个地方开发能力也不尽相同,所以必须探索不同情况下的开发形式,有些地方希望将较大地域交给单一一个企业进行开发,有的地区就希望联合开发,中国各个地方现阶段正在不断探索适合的开发方式和雇佣形式,这是旅游业健康发展的重要支柱。

7. 保持旅游产业和当地居民的和谐关系,保持稳定的社会结构。



地方旅游二十一世纪议程认为,促进地方经济发展,减少贫困,保护环境是旅游开发的目的和手段,使地方居民参与到旅游开发当中去,这是一条基本原则。保持旅游业与地方居民的和谐关系具有很多益处:可以提高就业,降低政府财政压力,促进社会稳定;很多旅游地位置偏僻,季节性强,让本地居民参与旅游开发可以有效降低成本,减少因季节等因素带来的风险和冲击;旅游者乐于见到带有地方风俗习惯的接待形式;可以迅速扩大接待能力和设施规模,迅速启动和制约旅游业;在得到当地居民的帮助下,一些相关设施和市政公用设施可以迅速改善,地区形象也可以尽快建立;旅游企业可以迅速得到相关信息,了解社会需求和建议;居民可以为旅游业提供资金和产业链保障,可以在环境保护方面得到支持。

相反的例子还有很多,去过大连市旅游的人可以感觉到大连市市民对外来旅游者强烈的敌视情绪,当地居民没有直接或间接地从旅游产业中受益,反而承受着由于旅游者大量涌入而引起的交通拥挤、物价升高等负面影响,他们认为旅游者影响了他们的生活,所以对旅游发展采取了消极的态度。出现这种现象的背后因素很多,终其一点就是没有处理好旅游产业与居民的关系,最终导致市民将不满情绪发泄在旅游者身上,反而影响了大连的旅游形象。

理想的状态是通过旅游使地方居民受益,增强地方居民对旅游者的亲切感,提升市民的自豪感和参与意识,促使市民与政府共同为旅游业发展做出贡献。

8. 保持旅游者和接待者的和谐关系,达到双赢的目的。

旅游者在景区内的感受不仅包括对景观的感受,还包括对接待者的印象,这种印象直接影响到旅游者的满意程度和其对景区的口碑。口碑传播是游客在完成一项旅游活动后,对旅游产品和服务综合评价并向他人进行传播的过程。研究表明,口碑是大多数出游者获得旅游信息的主要途径,因此良好的口碑对任何旅游品牌都尤为重要。如果在景区出现游客与当地市民、旅游服务者的冲突、出租车司机服务态度欠缺热情等等现象,都会极大地影响旅游者的游览兴趣,进而直接影响对旅游地的印象。为保持旅游者和接待者的和谐关系,就应该从涉及到游客旅游过程中的六要素着手,努力营造游客满意而归的条件。另外,娱乐化、互动体验式的游憩方式、良好周到的服务等同样是

创造游客良好口碑的重要因素。

提高服务态度和服务水平的深层次原因是决策和管理,不科学和混乱的运行机制和经营模式是造成服务水平低下的背后原因,例如某些大的景区将景区内的各个景点分别承包经营,造成无组织的随意经营,价格混乱,欺诈顾客现象,究其原因都是管理体制问题。

和谐服务的优点是可以令顾客产生愉悦,在休闲成为人们生活重要内容的形式下,创造人们多次游览的景区,将对景区的长远发展创造推动力。这种低价多次、长期稳定的消费模式在发达国家已经很成熟,如乡村游,农场游等等。中国地方可持续旅游就是要创造出人们满意的,适合长期消费的休闲场所。

3.4.5 能力建设和教育倡导原则

地方 21 世纪议程的另一个核心理念是能力建设和观念改善。经过多年的实践,我们发现,倡导可持续发展的学者在社会中仅仅是少数人,所有规划实施的主体还是地方管理者和当地居民,他们是规划的真正执行者。在全球地方可持续发展的实践中,出现过很多经验教训。20 年以前,发达国家对不发达国家的援助主要是资金和设备,他们希望通过援助大量机器设备来促进当地的工业发展。结果显示,大量的资金并没有用到想象中的位置,大批的设备出现了闲置现象,造成了无谓的浪费。在最近 10 年中,国际组织的在可持续发展的援助主要体现在能力、观念和技术领域,如北京 21 世纪议程中心,从 1985 年至今的 20 年间,他们以各种国际合作项目为平台,组织了 5 万人次的国际交流,派出大量国内地方人员去国外进行长短期培训、考察和会议交流;国内培训和会议交流的人数达到了 20 万人次。这些数字甚至超过了国家科技部组织的所有技术人员国外交流次数,这个现象反映了地方可持续发展工作重心的转变,即能力建设优先于物质建设的原则。

可持续旅游倡导负责任的管理,认为科学的管理是旅游业健康发展的核心,将能力培养放在优先位置。经验显示,很多地区旅游发展的症结所在就是管理能力不足,要想解决发展中的困境,首先要使地方管理人员有科学的观念,强烈的可持续发展意识和专业的管理技能。

此外,可持续旅游也必须得到广大人民群众的支持,这既是可持续发展的目标,也是可持续发展的手段。很多乡村居民非常想参与旅游开发,但是他们很多没有文化和相关接待技能,必须经过培训才能进入接待行业,这就需要有组织者有计划地对他们进行培训。另一方面,市民(居民)的观念和意识必须提高到一定程度,可持续发展的理念才能真正实现。

能力建设的原则和责任往往被传统旅游规划所忽视,认为这不是规划工作者的职责,而是旅游管理部门的职责。事实上这也是传统旅游走到今天面临困境的原因,很多旅游学者专注与很多技术因素,过多研究什么所谓的旅游发展数字、几何曲线,这对地方可持续旅游的实际影响不大。

如果技术人员们将视野放宽,将自身的责任转变,旅游规划还有很多的工作可做。在旅游规划编制结构中,需要对地方能力培养和提高作为独立内容加以处理,重视提高地方民众可持续意识的途径和做法为地方制订系统的能力建设计划,将强于制订很多空洞的发展目标和策略。

在地方旅游发展过程中,如果循序渐进地对地方人员进行各种层次的培训将有效地降低决策失误带来的巨大损失,降低开发成本,从整体上提高地方经济水平,使旅游行业更加稳定,可以约束企业健康发展,保障社会公平,维护公共利益等等。

从消费者角度看,旅游者的素质也急待提高,我们要通过规范旅游者的行为、安排高尚的旅游产品、时刻对旅游者进行倡导式教育来改善旅游行为。只有旅游者的道德和行为素质提高了,才能减少他们在旅游观光过程中不文明行为的出现,才能真正避免对环境的破坏。

近几年来,一些中国公民的旅游陋习,严重损害了中国‘礼仪之邦’的形象,引起海内外舆论的广泛关注和批评,人民群众反映强烈。

2005年8月11日,《参考消息》以“台湾人担心大陆游客不拘小节”为标题,转载“台北中央社”的报道:“香港迪斯尼乐园9月中旬热闹开园,第二天登上媒体的不只是欢欣的画面,还有大陆游客插队、踌躇路边,小孩随处便溺等负面消息”,“连这次来台的‘大陆赴台旅游考察团’官员,也出现在饭店禁烟区抽烟的情况,能出境的多数是13亿人口中的中高收入者,但有钱并不代表素质。”如图3-6。

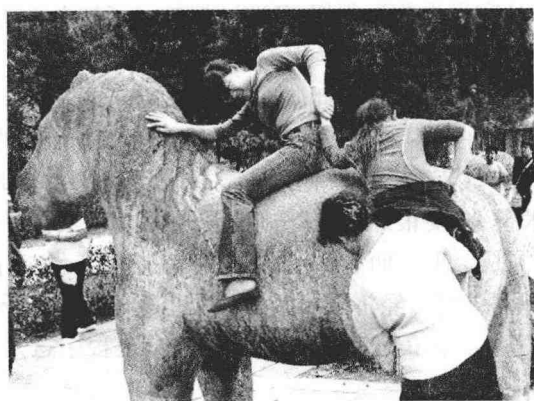


图 3-6 典型的不文明旅游行为

Chart 3-6 the typical unpolite action

这条不足 600 字的报道,引发了中国高层领导人的震动。据国家旅游局综合司司长李任芷在人民网披露,中央政治局常委李长春当即批示,提高我国公民文明习惯,除社会上的宣传教育以外,还要进一步研究切入点,其中旅游就是一个很好的切入点。

2006 年 8 月 8 日,经中央政治局常委、政治局委员和中宣部部长联合批示的“提升中国公民旅游文明素质行动”宣告开始。该行动为期 3 年,破题动作是公开征集并公布“中国公民旅游常见不文明行为”。在 2006 年黄金周期间,各大媒体集中曝光了一批不文明行为,如图 3-6。

综上所述,能力建设是可持续旅游发展过程中必不可少的部分,无论学者还是决策者都应该给予充分的认识和对待。

3.4.6 保护与开发并进原则

当前,环境保护和可持续发展已成为全球性和世纪性的论题,作为一种特殊的社会、文化和经济现象,旅游与环境关系密切。良好的资源环境、生态环境、社会环境是旅游业得以发展的重要前提,而旅游资源与环境的关系也是旅游业能否持续发展的重要依据,国际社会对此予以普遍关注和高度重视。国际官方旅游组织联合大会(IUOTO)早在 1971 年就提出了相应的旅游—环境政策;1980 年 3 月,联合国环



境计划(UNEP)和世界旅游组织(WTO)就签订了旅游环境协议。^①

保护是开发和发展的前提,保护是为了更好地开发。旅游资源是旅游者进行旅游活动的基础和前提条件,一旦环境破坏殆尽,旅游业将失去依存的条件。因此,保护是开发的前提,是当前的迫切任务。中国旅游资源非常丰富,其中不少是国家级乃至世界级的,这些资源就目前的技术条件,要很好地全部进行开发可能还存在一定难度。因此,先进行保护是上策。而有些资源,还存在如何开发的争议,并涉及到开发后的环境、社会、经济及可持续发展问题,可以先予以保护而后开发。此外,资源的保护还贯穿在开发的整个过程中这是由开发带来的负面效应所决定的。

开发是保护的必要体现,是旅游业发展的基础。旅游正在广泛的程度内支持着社会经济,同时也涉及到环境成本和价值,既保护社会经济又避免环境破坏。从可持续发展的角度看,资源保护归根到底是为了更好的发展,旅游资源必须经过开发利用,才能招徕游客,发挥其功能和效益,也才具有现实的经济意义和社会意义;资源保护的必要性只有通过开发才能得以体现。开发是旅游业发展的先导,是旅游资源价值的充分体现。

开发本身意味着保护。合理的科学的旅游资源开发,或对资源加以整修而非令其“自生自灭”,以延长其生命周期,对资源环境进行改善、美化增加其可进入性,或对历史遗迹进行发掘修复、保护,或对人文旅游资源如民俗进行资料搜集和整理,重现其光芒。同时,资源开发促进旅游发展带来的旅游收益的一部分可以通过各种形式返回资源地,用于资源环境的改造、基础设施和环境建设。在这个意义上,开发意味着保护。

但从另一个角度来看,开发也是一种破坏。虽然旅游资源的破坏并不仅仅是开发所造成的,还有其他社会的、文化的等方面的深层原因,但开发所造成的破坏是显而易见的,这与资源保护背道而驰。旅游资源的开发不可避免地会造成某种破坏。旅游资源开发需要对资源地进行的适度建设是以局部范围的破坏为前提的。可以说,没有破坏也就没有开发,破坏和开发在一定程度上是共生的。由于旅游业是一个新兴的产业,目前普遍存在粗放型开发模式,使得积极的开发也

^① 王乃粒,旅游同环境一体化,旅游科学,1998年3月。

会带来破坏,而盲目的、掠夺式的开发造成资源浪费、环境污染、生态失衡更是对资源的严重破坏。

从人为角度看,旅游资源的开发也会产生极大的破坏作用。因管理不善,资源地游客涌入量往往超过其承载力,从而给资源本身造成致命的损坏,2006年“十一”黄金周前三天北京故宫的接待量就达到50万人次,而天安门广场在7天之内的游客数达到550万人次,可见人为因素对旅游景点威胁程度之大。旅游开发带来众多游客有可能会对自然资源造成巨大的破坏,产生巨大的污染,破坏了资源和环境。

由于旅游资源(尤其是人文旅游资源)所具有的文化性,开发从而带来外来文化的冲击也可能是对旅游资源的毁灭性打击。尽管旅游者与资源所在地的交流和影响以及两种文化之间的作用是相互的、双向的,但事实上,外来文化、外来旅游者对资源所在地(旅游地)的冲击和影响远大于他们所接受到的资源地的影响。旅游资源开发带来了诸多消极的影响,如卖淫、犯罪、赌博现象的产生发展以及资源所在地居民观念意识的变化;旅游地经济状况、经济意识、审美倾向、社会关系等的改变;民俗风情的同化、庸俗化等,给旅游资源及其环境造成了直接或间接的破坏。

《关于旅游业的21世纪议程》中定义可持续旅游发展为:“在保护和增强未来机会的同时满足现时旅游者和东道区域的需要。”而持续旅游产品则是“与当地环境、社区和文化保持协调一致的产品。这些产品是旅游发展的永久受益者,而不是牺牲品。”其中,在保护资源与环境并最大限度地增加旅游者享受乐趣和给当地带来效益的同时,将旅游开发对所在地区的消极影响维持在最小限度内,是可持续旅游资源发展的主要指导原则之一。显然,发展(即满足现在需要)与保护是可持续旅游发展的一对核心。这与旅游资源开发和保护的辩证关系是相吻合的。可见,旅游资源开发和保护关系问题是旅游开发与规划成败的衡量标准之一。

可持续发展要求持续利用资源,尤其在中国社会人口膨胀的情况下,更需要对开发持谨慎态度,对敏感资源要谨慎开发或者是暂时不开发,增加旅游的社会和人文内涵,转移对敏感资源的简单消费,降低主要矛盾。由于自然与人文旅游资源往往是相互伴生的(如黄山),因此可以说文化内涵是旅游资源的生命线。很大程度上,资源开发和保



护是以资源的文化内涵为中心的。可见,文化内涵是科学处理资源开发和保护之辩证关系的一个重要依据。保持并尽可能地增加资源的文化含量也将成为资源开发和保护的新的价值取向,是旅游资源可持续利用的重要方面。

保护的内涵也在发生着相应的变化,可持续旅游所倡导的“保护”是积极的保护,注重解决以社会发展与资源消耗对立这一主要矛盾,很多情况下资源破坏的原因有其深层次内涵,可持续的保护是要积极地解决矛盾背后的社会因素、经济因素和管理因素,通过提高地方发展能力和意识等手段对资源进行保护而不是单纯设定规章制度,划定保护范围,这些手法都是苍白无力的。

良好的状态是保护与开发并重,保护和长期使用资源,包括自然,社会和文化资源,使他们长期具有商业价值,减少过度消费和避免长期的环境破坏,促进旅游质量的提高,保持和提高自然,社会和文化多样性,为旅游业提供弹性基础,通过低消耗的开发来减少社会对不可再生资源的过分依赖,通过开发获得资源保护所需要的物质条件,循序渐进式地进行开发和保护,两者长期依存,持续进步。

3.4.7 生态化和节约化原则

设施建设是旅游规划中的重要工作之一,关于景区建设的问题最近几年来得到广泛的社会关注并引起了大规模的争议。旅游所涉及的设施包括接待设施、附属设施、景观设施和交通设施等,景区设施建设直接影响着景区的发展和资源状态,所以无论是开发者还是学者对此都有很多想法,社会正在逐渐认识到建设对风景人文资源的破坏作用,已经对很多做法提出了尖锐的批评。

目前中国地方旅游规划出现的主要问题有:

1. 规划布局不合理,随着近几年“旅游热”的升温,各个地方出现了集中建设、集中破坏的现象。在自然敏感区和历史文化区附近不合理的建设迅速造成了负面影响,如自然风景区“城市化”现象;生物多样性减少,自然景观风貌消失现象;文物古迹被挤占,甚至被破坏、拆除等现象。

2. 景区建设中的道路等其他设施也经常出现布局不合理的情况,比如在道路选址过程中未进行充分的环境评估,使其直接进入风

景核心区,结果破坏了风景区的核心景观,造成不可弥补的损失。

3. 很多风景区内地建筑往往处于偏僻地区,无法解决环境处理问题,导致生活污水排放到风景区的水系之内,直接造成污染;此外,由于无法解决供热、燃气等问题,一些风景区就采用煤和木材等作为燃料,导致不可再生资源的消耗。

4. 在偏僻的农村,原有设施水平往往很低,不能满足基本的供水和排水要求,使旅游接待水平低下。

5. 在北方寒冷地区需要季节性采暖,随之就涉及到能源结构和经济问题,燃料的消耗带来了运行成本的增加,造成一系列的发展难题。

6. 城市旅游和历史文化区的设施建设将涉及到景观风貌保护和民用设施建设矛盾问题,目前来看,中国地方城市在城市建设中并未对历史古迹等旅游资源给予充分的尊重。

中国社会目前的资源消耗和人口扩张趋势正处于加剧趋势,尤其在最近的5~10年中,自然生态、文化资源和能源受到前所未有的迅速消耗,很多情况下是粗放型的消耗,尽管国家的资源储备总量很高,但是人均占有量在全球处于中下水平。国家各级政府正在积极着手面对资源紧张的问题,按照《2006中国可持续发展战略报告》的主旨,目前我国社会经济可持续发展的核心任务就是建设资源节约型、环境友好型社会,其中建设节约型社会是实现“绿色崛起”的重要手段。

旅游发展需要建设大量的基础设施和接待设施,中国广大的旅游地区还处于缺乏接待设施的状态,这样就面临双重的挑战,一方面这些建设需要大量的资金和技术,另一方面,环境将面临巨大的压力。很多地方在旅游开发中的建设观念还非常落后,认为搞旅游首先就需要新建多少高标准旅馆,建多少游乐设施,而并没有过多考虑如何建设节约型、生态型、因地制宜型的设施。

最近有关是否重建圆明园的讨论引起了广泛的关注,遭到了很多学者的激烈反对。现在很多地方都在建设影视城,希望带动当地旅游业发展,而并没有太多的政府真正关注如何创造市民日常休闲旅游场所,这种日常旅游正蕴涵着巨大的市场和商机,比如刚刚兴起的乡村旅游。数据显示,目前,中国约有2500个主题公园,投资1500亿元,其中70%处于亏损状态,只有10%左右盈利,而天津、长三角更是



主题公园的集中地区,其中影视城行业近年正遭受着滑铁卢式的结局。(来自网易新闻)

设施建设应该能满足旅游者的基本需求,如标准客房、淋浴等需求,但不必标准过高,近年随着生态旅游、户外运动和乡村游的迅速兴起,人们的消费理念正悄然变化,旅游者的目标就是感受自然风光,舒适,对豪华的住宿服务并不过分追求,这一点规划者和管理者应该引起高度重视。

可持续旅游建设的生态化和节约化体现在以下几个方面:

1. 用地布局的科学化与谨慎化。旅游景区建设布局尤其应该避开生态敏感区和核心区,对于和人文历史景观冲突的地区应严格按照城市规划的要求在风格、体量和高度上协调,道路等的选址也应该极其慎重,避免对地表的破坏。总体布局是对环境影响最大的因素,旅游开发中的建设行为应尽量谨慎,尤其是生态和文化旅游,要尽量少的进行接待设施建设和投资。当然,必须的道路、公共服务设施必不可少。

2. 各层次规划相互结合。城市旅游、乡村游等类型的旅游规划应与城市规划、城镇建设规划和城市设计紧密结合,使旅游活动与城市(乡村)居民的生活相互促进,保留原生态的生活面貌。

3. 建设标准的合理化和因地制宜性,避免不切实际的建设。目前很多风景区盲目追求在景区内建设豪华的星级宾馆,游乐设施,最后都尝到了苦果。对于乡村地带的旅游设施建设应充分利用现有条件,本着改造与建设结合的原则,使旅游接待既减少投资又富有地方特色。对于不同地域的设施景观,应本着地方化和协调化的原则,使用乡土材料,环保材料,在景观上与原有的风格与环境协调,这样既可以减少投资也可以保持风貌特色。

4. 标准的灵活化。尽管国家对于城镇建设、乡村建设都有相关的建设标准,如《村镇建设标准》,但也不必拘泥于条文。偏远地带的接待设施往往使用效率低,建设水平和投资水平低,当地居民无力建设高水平的环境处理设施,必须根据实际情况确定建设水平和技术措施。可持续旅游号召地方针对不同地区情况,创造性地设计各自的技术方案,但必须是相对先进和环保型的。

5. 新技术的应用化。旅游设施的运行将消耗大量能源和排放

大量污染物,这就要求设施建设中要积极应用新的技术和做法,对环境的污染和破坏最小,对环境的不可逆影响最小,消耗的能源尽量小。关于建筑节能保温与生态化设计问题,国外建筑已经经历三个阶段:第一个阶段是工业化阶段,大量解决人的住房问题。第二个阶段是关注性能和质量的阶段。实际上现在的发达国家已经进入第三个阶段,也就是关注整个建筑与全人类环境之间的关系问题,也就是节能、生态、环保这个阶段。中国刚刚跨过第一个阶段,进入第二个阶段。为什么现在中国在这样一个阶段提出,实际上中国希望把三个阶段并成一步,但是也不能避免这三阶段引起的社会问题,包括经济矛盾、社会矛盾、能源矛盾,当然并不是说把这个阶段取消了,而是三个阶段一起做,有条件的直接进入第三个阶段,没有条件的适当发展,这种政策也反映了中国区域广、气候条件相差比较大的特点。在“十一五”期间建筑节能将是建设节约型社会中被监控的重点,旅游接待建筑也不例外。近期国家建设部和国家技术监督管理局联合发布了《公共节能建筑设计标准》,还有中国第一部《可再生能源法》,中国第一部《中国公共建筑节能设计标准》也在最近相继出台。在中国北方地区,如果能够积极地采用合理的建筑保温技术,可以为地方带来巨大的活力,旅游业和居民生活水平都将受益。此外,排放问题应该被严格控制,积极对废物进行处理,将污染降低到环境允许的范围之内。

3.5 地方可持续旅游规划理论的建构

3.5.1 基本理论的提出

综合上文的分析,地方可持续旅游规划应该包括以下要点:

1. 科学制定地方旅游发展目标以及相应的社会发展目标,既促进旅游业健康发展,也促进整个地区的可持续发展。

2. 综合地解决地方旅游发展中所遇到的各类矛盾,这些矛盾既包括旅游营销中出现的问题,也包括外部矛盾、管理系统中的矛盾以及与旅游发展有关的社会矛盾。

3. 注重通过改善社会公平、解决社会贫困和提高地方能力等方法来促进地方旅游业的健康发展。

4. 通过加强旅游管理和制定相应的社会政策解决地方旅游发展

中深层次的障碍。

5. 使经济、社会和资源环境三方因素协调发展,尤其注重对不可再生资源的保护和恢复。

6. 突破原有的以旅游产品和旅游发展为主导的规划思路,转变为旅游营销、社会管理和环境建设等多角度结合的综合性规划。

7. 地方可持续旅游规划希望得到最大范围利益相关者的支持,规划要求制定出得到地方广泛支持的行动计划,其对行动计划的注重程度在某种程度上超过了对规划策略等的技术内容要求。

3.5.2 理论框架的建构

对于传统旅游规划,吴必虎先生在其论著《区域旅游规划原理》一书中给了相应的描述,并用“规划之鹰”的示意图形象地予以表达,如图3-7。



图3-7 规划之鹰

(资料来源:区域旅游规划原理,2001)

Chart 3-7 the Eagle of the tourism plan

吴必虎先生认为,旅游的发展要靠主要的资源吸引物带动,如雄鹰之头,鹰的起飞要靠左右臂膀扇动,即相关设施的建设和发展,所有的因素都必须在自然、文化和社会经济基础的依托下,针对客源市场

向前飞翔。

这种以市场为导向的规划思想在旅游开发早期确实起到了积极的作用,问题是,单纯的靠资源水平开拓市场,只是旅游开发的一方面,旅游发展过分局限于旅游产品开发有很多问题,表现在以下几个方面:

1. 单纯追求以客源为导向的经济型开发,可能导致对旅游资源的过度追求,带来资源的迅速消耗与破坏,个别地方在设施、服务条件不足以满足游客需求的条件下,急欲迅速启动旅游,出现了过度开发资源的现象,结果只能是迅速消耗所拥有资源的最精彩部分,出现很多短视行为。

2. 很多地区旅游发展的瓶颈不是硬件设施问题而是管理问题,这已经是得到普遍共识的现象,通过传统的空间和产品为主导的规划不能解决深层次的问题,所以导致规划的可操作性不强。

3. 旅游产品开发的视角应该继续扩大,不应仅仅是单纯的核心资源开发,而应该扩大到整个产业链系统,全面开发和策划参与服务的产品系统。

4. 旅游开发是一个综合系统,必须所有组成因素均衡发展,才能健康地发展,尤其是旅游资源所处的社会经济环境,旅游产业需要在这个大背景下发展。传统旅游也重视旅游资源与环境协调发展,但是没有注重旅游地区整体的社会经济环境并有针对性的提出规划策略。

与传统规划理论体系的框架不同,可持续旅游规划将旅游管理和营销系统提高到该理论体系中相当的高度,原因有几个方面:

1. 旅游发展是一个经济性很强的产业,旅游规划不仅仅应该是一个好的空间规划,还应该是一个好的产品规划,产品规划就涉及到旅游营销,所以旅游管理和营销一直是旅游发展理论体系中重要的支柱之一。

2. 地方旅游发展具有很强的行政管理属性,按照中国目前的社会管理状态,很多地方的管理机制、管理能力还不理想,地方旅游发展中的人为性和偶然性强,地方旅游发展需要强有力的管理体系作保障。

3. 产业发展目标的逐步实现有赖于管理者持续的工作,两者是一个相辅相成的关系。对于中国很多地方,旅游发展规划的目标如果仅仅限于经济目标和建设目标,应该是不健全的,还应该提出管理和经

营方面的目标。

在空间规划和产品规划方面,地方可持续旅游规划的理论体系与传统规划体系相近,但是内涵相对扩大,并更具系统性。表现在以下几个方面:

1. 旅游地的营销也不单纯依靠品牌建设去参与市场竞争,而是通过整个产品链系统的均衡发展来参与竞争,这个系统称为产品链的建设。整个产品链的建设既包括旅游目的地内所有旅游产品系统的整合,还包括旅游地所在地区为旅游提供服务的所有产品和服务的系统整合。

2. 地方可持续旅游主要的工作对象当然是旅游目的地的发展,旅游目的地发展的内涵既是指环境景观质量的改善,也包括接待设施和游乐设施以及基础设施、市政设施的建设,传统旅游规划对此的论述也比较多。地方可持续旅游对此的要求是旅游地的“发展”,而不是单纯的“建设”,在其理论框架内提出的思想是:旅游目的地的健康发展。

3. 地方可持续旅游规划理论的体系建立在资源环境、经济和社会多系统结合发展的基础之上,缺一不可。

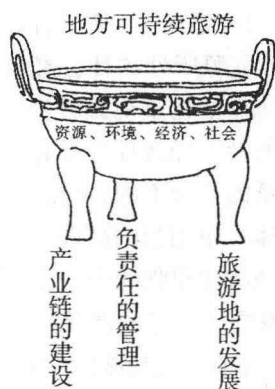


图 3-8 地方可持续旅游之鼎

Chart 3-8 tripod of the local sustainable tourism

综上所述,如图 3-8,地方可持续旅游规划应该包括空间规划、产品规划和社会管理计划三个方面,所以本理论提出了“负责任的管理”、“旅游目的地的开发”和“产业链的全面建设”三个体系支撑,这

三个支撑呈“三足鼎立”之势组成了地方可持续旅游规划理论的基本框架。这个理论框架在中国地方旅游层面具有很强的应用性,基本涵盖了目前各地出现的种种问题,更能够适应市场的挑战,减少旅游发展中的出现的负面现象,使地方旅游业发展得更稳定、更健康。

3.5.3 管理角度的可持续规划

3.5.3.1 负责任的管理(responsible governance)

旅游规划是一项兼有技术性和社会性的工作,在《旅游业 21 世纪议程》发表之后十年的实践过程中,业界对旅游规划的能力建设和社会参与方面做了大量的研究工作,尤其是荷兰的 SNV。经过反思之后人们发现,管理问题是旅游规划的核心问题之一,可持续旅游离不开科学和负责任的管理。

(一)目标的提出—负责任的管理(Responsible Governance)

地方 21 世纪议程的工作对能力建设问题给予了特殊的关注,认为只有提高地方管理能力,改善地方的管理方法,才能使地方可持续发展事业顺利进行。旅游业作为商业性和社会性很强的产业,其管理问题日益受到重视,1990 年代以后可持续旅游规划理论研究的重点逐渐从技术问题转向对社会和管理问题的研究,主要原因在于:

1. 限制旅游发展的因素在很多地区是社会问题而不仅仅是技术问题,外部效应的解决主要还是需要政府和地方主管部门做大量工作。

2. 大家现在意识到旅游者对目的地的选择和印象,不仅仅来自于单个的旅游产品,而是一个复杂的范围,包括:期望、交通、信息、住宿、吸引力、游览、基础设施、自然环境、文化遗产、当地人的欢迎程度、安全和其他服务。

3. 私营企业中包含各种规模的小企业,他们有不同的特点。

4. 地方权力部门需要参与旅游目的地的调节工作,而不能简单地交给市场机制去控制。

5. 地方旅游发展规划、土地规划的制订和相关法律法规的实施都需要政府来组织完成,缺乏政府的参与,旅游总体发展目标无法实现。

在地方旅游发展和规划过程中,中国还存在很多的误区,尤其是



中国的旅游规划理论在这方面认识不足,传统规划工作的工作视角主要是集中于空间规划、产品规划和建设规划,对于其背后的深层次因素则很少触及,所以导致其规划策略经不住实践的考验。

(二) 地方管理部门面临的问题有:

1. 在宏观层面,未将地方旅游作为影响整个地区发展的战略问题加以重视,只当作一项经营性的产业加以对待,视角不够宽阔。

2. 旅游发展涉及众多环节和利益主体,在利益相关者问题上,中国的意识形态和政治体制对“广泛参与”思想有抵触情绪,而且没有经验可循。

3. 地方管理部门对“管理”的重要性认识不足,重指导轻监控,容易将视线仅集中于旅游经营的商业行为上,未建立“全程监控”的思想。

4. 在法律监管和旅游环境保护方面工作不到位。

5. 政府和企业负责人专业能力不足,工作方法不科学。

6. 在实际操作中由于所有权和经营权关系等问题导致经营体制僵化、地方保护主义现象出现。

7. 对地区整体营销投入的力量不足。

8. 没有专门的教育、宣传和能力建设计划。

(三) 对于规划工作者的困难有:

1. 地方政府对可持续旅游发展的认识在长期工作中形成,仅仅通过技术人员的建议很难改变,在传统编制体制中也不是旅游规划的工作职责。

2. 旅游规划的委托者往往是政府,不希望规划人员涉及政治决策问题,即使涉及到,单靠某个职能部门,如旅游局,也没有能力解决。

3. 传统的编制过程虽然重视营销,但却忽视旅游管理体制和开发体制问题,《旅游规划通则》中也未作过多要求,是经常被忽视的问题。

4. 学科配合一直是被争论的问题,在传统规划过程中,学科配合中经常缺乏管理学科的专家(非旅游营销或旅游管理专家),造成规划成果体系不健全。

从具体技术问题角度说,旅游业发展中很多问题的解决、设想的实现,很多制约旅游业发展的症结往往集中于管理问题。只有建立起负责任的管理系统,旅游业才能健康发展,可持续旅游的思想才能贯

彻实施。

由于规划目标体系和主导思想的转变,可持续旅游规划的工作方法和成果框架也需随之调整。将政策改善建议、管理体系建设、职责体系建设和能力建设等内容列为相对独立的结构,将是对传统规划结构体系的重大改变。

3.5.3.2 基本内涵

(一)工作和规划原则

1. 寻找管理方面存在的薄弱点和空白点,帮助地方建立全面的全程管理理念。旅游管理体系直接涉及行政管理、商业管理和市场营销管理,可能还包括其他方面内容如建设管理、林业农业管理、法律监控等等。在可持续旅游规划过程中应有计划地评估现有的各个环节的管理状态,找出薄弱环节,有针对性提出建议。

2. 在可持续旅游发展中,利益相关者广泛参与是《21世纪议程》中特别关注的问题,这个问题在中国还处于探索初期,是目前国内地方可持续旅游中需要着重解决的问题。如何在规划中帮助地方确定利益相关者,保证他们他们的利益和责任,为地方权力部门提出可能的合作方式和参与的模式,解决就业和贫困等社会问题,是可持续旅游规划的重要责任。

3. 根据相关的国际、国内可持续发展协定和政策,为地方政府提供建议,帮助他们建立符合可持续道德观的负责任的管理理念,根据实际情况探索出尊重地方环境和资源的开发模式。

4. 与传统规划不同,可持续规划还要求规划者承担为地方管理层面提供技术支持的职责。地方可持续发展项目一般持续较长时间,在规划过程中,规划者需要为管理者、经营者甚至是从业者提供一定的技术支持,为他们制订能力培养和教育计划,进行相关的能力建设。

(二)管理者的职责

在可持续旅游研究的过程中,管理问题被赋予了重要的地位,国际上做了大量的研究工作。1999年ICLEI和WTO分别出版了《旅游和可持续发展—地方主管部门角度》(ICLEI, 1999. Tourism and sustainable development-Sustainable tourism: a Local Authority Perspective)和《针对地方权力部门的可持续旅游发展指南》(Guide for Local Au-



thorities on Sustainable Tourism Development), 这些书中通过实例详细介绍了地方权力部门在发展旅游过程中应尽的职责和权利, 要求地方政府加强责任意识, 通过负责任的管理来实现旅游可持续发展。

《旅游和可持续发展—地方主管部门角度》一书对于地方权力部门的职责总结如下:

1. 启动和支持 21 世纪议程, 引导区域内制定和实施 21 世纪议程实施计划, 保证将旅游纳入 21 世纪议程总的策略和行动计划中去。

2. 让地方主管部门中所有的机构都参与 21 世纪议程框架下的可持续旅游规划和管理。

3. 让旅游企业, 包括操作者和服务人员等了解市场状态的人都参与到旅游规划中来, 建立起使旅游、环境和社区利益相关者都能为地方 21 世纪议程、地方可持续旅游事业工作的框架。

4. 保证旅游地稳定的经济利益关系和社会关系, 为旅游地的发展设定长久目标和行动计划。

5. 均衡地重视旅游策略和行动计划带来的经济、环境和社会影响。

6. 将旅游规划与空间规划、环境管理、经济发展、市场和信息服务合理整合, 为旅游发展的定期监测和交流建立清晰的目标和指标。

7. 在以下一系列行动上与利益相关者共同工作, 即: 规划和发展的控制; 交通; 保护和提高自然文化遗产水平; 影响和帮助私营企业; 减少经济亏损; 保证将机会和利益分配给地方居民; 加强在相关问题上与地方的沟通。

关于对环境负责任的旅游规则, 亚太旅游协会规则要求协会和宪章成员以及其产业伙伴做到:

采取必要的措施保护环境, 包括可持续地使用再生资源及对非再生资源的保护。

保护任何动植物的生存环境以及可能受到旅游影响的任何自然或文化场所。鼓励相关权力部门对具有保护价值的区域进行确认, 如果进行开发要明确开发水平以保证哪些区域受到保护。

在所有旅游相关项目的规划过程中要考虑到当地社区的态度, 文化价值和关心的事宜, 包括当地的风俗信仰。

保证评估过程中所有开发活动对环境的累积和单体影响进行

评价。

遵守所有有关环境问题的国际规则。

遵守国家、省和地方所有环境法规。

鼓励从事旅游工作的人员遵守地方、地区和国家规划政策并参与规划过程。

为更广阔的社区提供参与与之相关的旅游规划问题的研讨和咨询的机会。

承认全部旅游相关项目和活动的环境影响责任并对此进行必要的改变。

培养对环境负责的行为,包括废物管理,回收和能源利用。

在全部旅游相关项目和活动中,培养管理人员和工作人员的环境保护意识。

支持将专业的环保原则纳入旅游教育,培训和规划中。

鼓励所有从事旅游的工作人员理解每个社区的风俗,文化价值,信仰和传统,积极协调它们与环境的关系。

通过提供准确的信息和适当的解释,提高游客对环境的欣赏和理解程度。

为旅游产业各部门制定详细的环境政策或指导原则。

中国的社会结构和管理制度有其特殊性,地方政府在发展地方经济中起着主导作用,旅游行业也不例外。当前国家正在摸索适合中国特色的管理模式,还存在着很多问题。在旅游管理中,地方权力部门有些管理不到位,有些又疏于管理,总的要求是应该加强管理的科学性。总结中国地方旅游发展中的实际情况,地方权力部门(政府)应在旅游发展中承担好如下的责任和义务:

1. 总体决策。在市县城或者大型风景区域内往往分布着若干的旅游景区,构成了地区性的风景旅游系统,这些景点在市场经济状态下往往独立经营,各自发展。这个产业系统的发展离不开综合控制和整体发展决策,没有好的“宏观调控”,整个产业和各个(企业)景区都不能够健康有效发展。政府应该主动地承担起总体协调的任务,为之提供相应的具体支持,如:编制旅游业可持续发展规划,协调所有社会力量参与,制订统一的服务标准,组织共同营销等。

2. 外部协调工作。实践证明,地方旅游经常由于行政区域之间

缺乏沟通和联系,遇到一系列的瓶颈和阻力。由于行政管辖权和管理体制不同、交通联系和旅游线路联系不畅等问题,导致各个地区旅游都不能顺利发展。这些问题依靠某个景区或者企业自身无法解决,必须依靠政府来出面协调,进行行政沟通,疏通症结。这个问题欧洲国家做的比较好,他们很善于进行区域间的合作,比如塞尔维亚和黑山共和国蒙特尼哥罗市,他们的一个旅游地区涉及 8 个村镇,他们利用 3 年时间,进行了艰苦的谈判,最后签署了共同的协议,如图 3-9,使旅游地区的发展有了良好的行政合作机制。

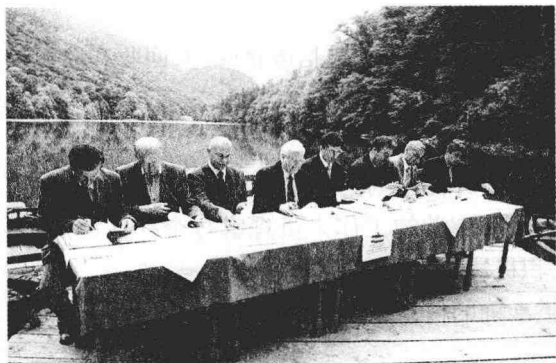


图 3-9 蒙特尼哥罗市签署旅游合作协议

Chart 3-9 An agreement for tourism cooperation in Montenegro city

3. 内部协调工作。在旅游开发实施的过程中涉及到众多的利益主体,并产生了大量的矛盾,合理处理好这些内部矛盾才能使产业顺利发展,这个责任理所应当需要由地方管理部门承担。旅游业和地方居民在旅游开发中经常发生各种联系,有积极内容也有消极内容,如果行业管理部门能够积极为他们构建对话平台,使旅游企业之间、旅游企业和地方居民之间保持和谐关系,增加合作,可以促进就业,让旅游企业得到地方居民的支持。具体的措施包括建立地方行业服务标准、建立信息平台 and 定期沟通制度等。

4. 商业营销工作。随着社会经济的进一步发展,建立政府主导型旅游产业的呼声日益高涨,政府和旅游企业同时作为旅游营销主体形象出现的现象已经非常普遍。由于旅游资源的公共性存在,在旅游营销工作中,政府既是旅游营销的主体,也是营销工作的组织者、协调

者和管理者。近几年来,很多城市举全市之力集中宣传城市形象和旅游形象,如“中国美丽城市”活动等,希望以此提高整个城市的竞争力和旅游产业的发展能力,已经得到了很好的效果。

政府营销的重点是“整个目的地及其旅游产品”。政府应运用其影响力,以“经营城市”的理念,调动城市公共资源,建立城市旅游形象,提高整个城市(地区)的服务水平,增强旅游目的地的吸引力。同时,做好市场调研,指导、管理和服务于企业,努力使营销工作科学、高效。政府部门应该做什么,具体包括以下的建议:

准确定位地区旅游形象,围绕该主题加以推广。政府营销的主要目的是为了提升目的地的知名度和形象。

抓宣传,塑造地区旅游形象。在旅游市场上,无论是国际旅游还是国内旅游,如果不重视宣传工作,供给与需求两方面的距离,都将不断扩大,买卖双方的信息就得不到沟通。通过宣传,树立起旅游城市的具体形象,使旅游消费者在接受宣传的过程中激起消费欲望。

抓联合促销,为企业搭台。从旅游者的角度看,一个旅游目的地的旅游产品是一种总体性的产品,是各有关旅游企业为满足旅游者的多种需求而提供的设施和服务的总和。因此,政府作为营销主体在对外促销时所推销的也应该是这种概念上的旅游产品。这就要求政府充分发挥自身的协调功能优势,调动各方力量,促使各相关旅游企业资源上的有效组合,为形成以核心景区带动的、具有吸引力的旅游新产品提供服务。

制订营销激励政策,引进竞争机制,培育旅行社。旅行社在旅游活动中扮演着双重角色,它既是旅游产品的组合者,又是旅游产品的销售者和代销者,其在旅游中所起作用不容忽视,特别是在旅游者和旅游对象中所起的中介作用和为旅游者提供综合服务方面,具有其独特的优势。

把握好旅游市场调研与营销决策的关系。旅游市场调研基本功能是收集、加工、提供市场信息,为营销决策服务。做好旅游市场调研工作,是政府的职责。优秀的营销策划创意来源于现实,来源于对现实大量信息的占有、分析和提炼。

5. 法律监督与安全保障

传统观念认为旅游行业是“无烟工业”,认为旅游行业是投资小、

见效快、无污染的产业,其实不然。旅游行业也是一个很脆弱的行业,一方面他受政治、经济影响很大,同时也容易对环境和资源造成破坏,需要谨慎对待。

在环境敏感地区 and 历史文化地区发展旅游,尤其需要主管部门进行谨慎的法律和行政控制,以此来保证旅游产业和旅游资源的安全。此外,旅游区的规划往往与其他规划如城镇建设规划、土地规划和环境保护规划相重叠,这些都是政府行为,需要政府进行负责任的管理和监督。监控的内容包括土地与环境监察、环境承载力控制、旅游安全保障、行业风险预估等等。

资源保护是公共问题,企业和个人为了追求利益最大化,往往忽视并有意破坏环境,这就必需要由政府部门进行强势的监控和管理,制定相应的规则来进行处理。在此基础上,还需要有计划地恢复资源水平,或者由财政支持、或者从旅游收入中取出部分进行环境回报,这些工作必须由一个公共部门进行管理,否则无法实现。总之,政府有义务采取综合措施实现旅游区的可持续的环境与社会发展。

6. 组织社会参与并积极促进地方社会的全面发展。

为促进旅游地区和相关地区的全面发展,地方主管部门还应在以下方面做大量工作:

探索并建立广泛参与的旅游开发模式。

有义务在旅游区实施和宣传环境与社会可持续发展政策,让当地人民参与和了解实现旅游区的环境与社会可持续发展过程。

承诺优先雇用当地员工,使用当地产品与服务。

使用当地生产的商品与服务。

鼓励雇用当地群众参与旅游开发。

鼓励在当地进行产业再投资。

减少本地收入的外流。

刺激当地的小型企业的发展。

考虑当地人民以及他们的文化和需求。

扶贫、实现性别平等。

为社区提供支持性和帮助性服务以改善生活凝聚力和质量,设立机构和提供服务以支持行政管理、法律和秩序以及教育。

完善旅游区基础服务,包括可靠的供水系统、固体废弃物和废水

处理系统以及保健服务。

在社区发展方面,旅游主管机构应该保持与社区的磋商,包括:

建立有效的沟通机制和策略以确保旅游区的各个部门都能够参与制定和实施旅游区环境与社会可持续发展战略。

定期与旅游区利益相关者就旅游区各项指标的环境和社会成效进行简明沟通。

确保当地旅游业的各个部门都知道当地的旅游规划和发展活动,并鼓励他们加入到活动中来;通过与旅游区利益相关者的磋商定期宣传旅游区内环境与社会实施成效。

鼓励和答复旅游区利益相关者就环境与社会可持续发展政策以及相关实施目标所提出的正面与负面意见;保持与旅游区利益相关者沟通和交流的记录。

鼓励旅游区利益相关者参与旅游区主管机构组织的环境与社会活动项目。

告诉进入旅游区的人员当地敏感的习俗和生活方式、自然区域及其环境问题以及如何更好地促进当地经济发展。

积极提高旅游区利益相关者对当地乃至全球的环境问题的了解。

(三)管理者的政策支持

纵观欧洲在环境管理的先进经验,好的做法和经验都是在管理过程中得到政府的政策和财政支持,如垃圾回收、水处理等方面,通过政府有意识的政策倾斜,为先进的环境理念提供发展机遇,同时限制非环保的行为和做法出现。可持续旅游作为比较先进的理念,在早期发展阶段必然会遇到传统观念的挑战,这就需要政府在各个方予以支持和保护,具体体现在以下几个方面:

1. 产品政策。主管部门可以有意识地支持和限制环保和非环保的旅游产品,如提倡健康型的、具有先进道德理念的、尊重环境的旅游产品等。反之对于破坏环境景观风貌的、消耗不可再生资源的旅游产品要有意识地限制或者惩罚。

2. 投资政策。对于不发达地区,可能会遇到缺乏资金的状况,这就体现出政府管理部门的作用,现在中国很多地方政府都在积极为建设投资环境创造条件,为企业和地方发展提供信息支持,这是一个好的现象。值得注意的是,地方主管部门应当有意识地鼓励地方投资,



限制外部大型投资,这是地方可持续发展理念的特殊之处。大型外部投资对促进当地发展的作用不是很大,投资的利润往往被开发商带走,地方得不到从旅游开发中带来的好处。所以,想办法促进本地投资也是地方可持续旅游的原则之一。

3. 市场政策。旅游市场竞争环境直接影响旅游开发的成败,由于旅游开发涉及众多部门和企业,他们的利益必须要有一个主管部门进行协调,制订统一的管理规范,统一服务标准,保证接待质量,防止不正当竞争。

4. 促销政策。对于旅游资源丰富(分散)的地区,需要有一个平台统一组织营销,所以就有了“政府主导型旅游产业”的说法。最近几年中,很多城市和地区的政府以城市的名义同意组织对外营销,建立地方旅游形象、开发旅游市场,取得了很好的成果。地方政府应根据实际情况,制订符合地方实际情况的促销政策和财政支持渠道,以最小的投资换得最大的回报。

5. 企业政策。企业是市场发展的主体,地方主管部门应制订统一的政策,保护环保型企业,限制影响性企业;破除地方保护思想,对所有企业统一对待,扶持具有发展潜力的企业。可以在不同时期对企业给予不同的支持,鼓励其健康发展。

6. 协作政策。旅游行业需要协作开发,协作就需要有一个平台、一个协调机构,政府正是这个机构的最佳选择。政府需要对区域内外、产业链的各个环节、参与开发的各个企业以及社会民生进行综合协调,统一的协调政策必不可少。

7. 扶贫政策。贫困是环境保护与发展的最大障碍,旅游资源保护也不例外。解决贫困问题也是可持续发展的重要目的之一,扶贫任务应该被作为旅游开发的手段和目的之一。以往的旅游开发经常忽略其所担负的社会责任,这就需要政府制订相应的对策加以控制,通过就业等形式促进当地居民的收入,让他们在旅游产业中受益,最终得到他们对环境保护的支持。

8. 乡土政策。开发地方旅游产品地是旅游开发增强竞争力的有效方法,旅游开发部门应有意识地从各个角度挖掘地方潜力,鼓励具有地方性旅游产品的开发,尤其是带有地方文化特色产品的开发。

3.5.3.3 具体对策

为实现“负责任的管理”，首先是改变传统的工作方式和过程，比如：对于市县域范围可持续旅游规划的制订可以参考以下程序进行：

1. 建立地方旅游 21 世纪议程工作组(可持续旅游发展工作组)，工作组成员首先从宏观上应该包括不同职能部门和产业部门，如图 3-10 所示的结构，但在不同地区会有相应变化。这些部门实际上就是决定地方旅游业和相关经济社会可持续发展的决策和职能部门。只有他们首先结合起来，旅游业发展的重大决策问题才能实现，社会综合发展的目标才能实现，旅游业才能真正可持续发展。

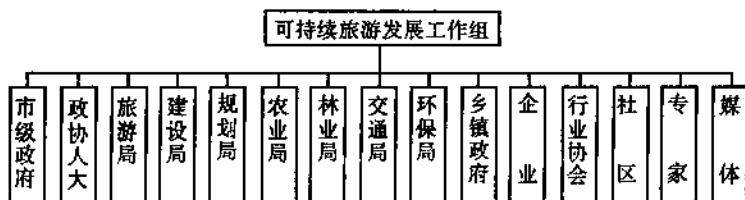


图 3-10 工作组的组成

Chart 3-10 the framework of the working team

2. 讨论和分析现有的产业发展和主要地方问题，在这一层次讨论的问题既包括旅游发展内部问题，也包括与旅游业相关的社会问题、环境问题和产业间相互配合问题。

3. 为地方可持续发展行动提供想法和目标。由技术专家提出具体化的规划方案和发展计划，社会各界提出自身对旅游业发展的希望和要求，在多方沟通之后，确定出具有代表性的发展目标和建议。

4. 整合所有目标和行动，纳入到地方旅游 21 世纪议程行动计划中去，同时得到地方主管部门和利益相关者的认可，制定一个可行的大型行动计划。

5. 召集所有利益相关者参与实施行动计划。

(一) 规划职责和目标的转变

可持续旅游规划工作者与传统旅游规划相比，注重于对地方进行技术支持和制订相应的旅游发展行动计划。

传统旅游规划注重于完成技术文件，可持续旅游规划注重工作过程。可持续旅游不拘泥于具体的文字成果是否符合相应的规范要求，

希望通过一定时间的工作,发现地方存在的问题,制订切实的规划策略;通过一定时期磨合,提升地方决策者和相关人员的管理能力和观念,促使他们制订出正确的决策。

在可持续旅游规划过程中,规划者的职责不仅仅是制订规划文件,还要通过一定的形式宣传可持续旅游的思想,对相关人员进行教育和培训,为地方制订相应的培训和能力建设计划。

可持续旅游规划的最终成果希望是一个各方都同意的行动计划,而不是简单的规划发展目标。在具体工作中,规划的对象既包括整个产品体系建设,也包括管理和营销体系建设;既提高产品吸引力,也提高管理能力。

(二) 规划方法的转变

由于规划过程和规划目标的改变,传统规划的工作方法和技术要点也随之变化,比如传统规划中的旅游容量计算和资源评价方法等问题都需要随之调整。可持续规划更注重能力建设和实际问题的解决。在整个规划过程中,规划者将更多地参与决策制定和地方交流活动,参与利益相关者(社区)之间的沟通和谈判,在这一点上,规划者肩负着更多的社会交往责任。

3.5.4 产品角度的可持续规划

3.5.4.1 产品链的建设(Product Chain Construction)

旅游规划起于产品规划,规划的编制从资源研究开始。从开发旅游资源的历史过程来看,我们可以将其划分为五个阶段,即原始资源利用期、资源开发起步期、资源全面开发期、资源深度挖掘期、后资源开发期。我国旅游产业起步于1980年代初,1995年以后进入资源开发的起步期,目前已处于起步晚期和全面开发初期。从具体的资源开发过程来分析,用以上的五阶段划分方法仍然完全适用,即仍可分为从原始利用,直到后开发的五个阶段。

在旅游地开发的早期,旅游发展与规划通过资源从无到有的启用,可以使某地的旅游开发迅速见效,但是随着全国乃至全球旅游业的迅速发展,仅靠简单的产品策划已经不能满足市场强烈竞争和资源可持续利用的需要。



按照传统旅游规划的工作内容,产品策划成为大多数旅游规划的主要内容,包括产品定位、游玩方式设计、功能分区、空间布局、景观策划、交通与游步道策划、设施要求与配套策划、环境保护策划、商业模式设计、形象设计、营销策划、投资分期、融资安排、收入预测等。

这些工作本身并没有错误。问题是,旅游是一个混合的“产品”或服务,旅游远比单个的产品复杂,如:水果、汽车或者服装。旅游开发包括很多产品生产者,每个生产者能提供一小部分旅游产品,其中一部分被旅游者使用的产品并不是为旅游部门生产,如:交通等各种服务。所以说,所谓的旅游产品不仅仅是主要的景观游乐产品,还包括相关的交通、住宿、餐饮、工艺品及其背后一系列的生产和设施建设环节。在旅游发展日渐成熟的今天,过分依赖所谓的旅游产品“推陈出新”和“品牌效应”已经不能适应市场竞争的需要,单靠新的“口号”和“形象包装”不能对消费者产生更大的吸引力。

出路在于,在资源持续开发的要求下,建设完整健康的产品链系统,使整个产品系统更加强壮有序,地方旅游才能得到更加稳健、持续的发展。所以说,旅游产品开发的目标应该是:协助地方建立可持续的产品链系统。

3.5.4.2 基本内涵

(一)从“供应链”到“产品链”的概念辨析

国外旅游规划理论研究者从2000年开始就着手进行从供应链,也称产业链(supply chain)的角度进行旅游规划研究,供应链研究的服务对象是旅游管理者(操作者),2003年Tom. Selanniemi在其《针对旅游操作者的供应链营销(Supply Chain Engagement For Tour Operators)》一书中,从管理者角度介绍了建立供应链的意义和实现途径。书中认为:“旅游管理者是旅游者和产品提供者之间的媒介,旅游开发和管理者将所有与旅游相关的产品和服务打成一个‘包’,直接或间接地提供给消费者,这个‘包’里面包括往来交通、住宿、饮食、观光游览、旅游区内交通、活动和其他一切行为”。

对于管理者,他们的职责是管理好一切与旅游相关的产品生产和服务提供者。

对于规划者,他们的职责是设计和安排好旅游产品和相关设施,



包括主要的观光游览产品、相关的产品和服务系统、其他的产业等。

对于可持续旅游规划,“产品链”的说法更加适合规划设计的角度,更能够从规划的角度处理整个旅游产品和服务系统,使规划更科学,更具可持续性。

(二)规划原则

1. 对整个产品链进行整体策划。传统旅游往往没有系统意识,单纯注意与主要游览产品的相关设计,忽视了背后的产业群基础,只有建立全面开发的意识,规划才能更加科学和有意义。

2. 处理好产品链中的每一个环节,提高每个环节的可持续性。可持续性体现在环境可持续、社会可持续、经济可持续几个方面,环境可持续体现在减少景观资源的消耗,减少对不可再生资源的使用和消耗,提供健康的绿色产品;社会可持续体现在充分开发文化和地方产品,增加地方就业,尽量使用现有地方性设施等;经济可持续体现在通过旅游为地方提供持续的利润,提高地方民众的生活水平,同时旅游企业也有经济能力继续发展,并得到资金进行环境恢复。

3. 规划核心还要加大以主要景观游览活动为核心的旅游产品包装与推销。随着中国人民收入和闲暇的增多,旅游的变化和创新非常快,新概念层出不穷。新的生活方式和消费行为方式带来系列新需求,多元化、个性化、享受型、体验型的需求结构要求有复合性、交叉性、新型化的旅游产品体系,推动着大旅游、泛旅游、超旅游等新的业态集群出现。适当的旅游产品开发始终应该是旅游开发的核心,必须保证核心产品的竞争力,开发适合市场需求的产品。可持续的旅游产品应该是高尚、健康、内涵丰富,能够提高人们环境意识水平的旅游产品。另一方面,由于中国是人口大国、人均消费水平还比较低,为满足人们的物质生活需求,也必须提供质优价廉的旅游产品,通过降低投资、科学策划,筹划出低价格标准、增加游览兴趣、长期消费的旅游地。

3.5.4.3 具体对策

对于旅游管理者和开发者,实现可持续产品链的步骤包括以下三步:

1. 通过系统评估,建立一个可持续产品链发展策略和相应的管理系统。

2. 支持产品链系统中各个环节均衡发展,在重点发展主要观光产品的基础上分析系统中的不足,提高每个环节的可持续发展意识,让他们认识到各自在旅游产业发展中的作用。

3. 根据地方实际情况,设立综合性的标准,并通过条文和规章、合同等形式固定下来。

规划者的职责应该包括以下几项内容:

1. 在规划前期,有意识地对旅游地现有旅游产品进行分析和评估,确定主要的、有竞争力的旅游产品。调查所有与旅游接待有关的产品和服务环节,分析其状态和缺失情况。

2. 在分析旅游市场、确定旅游地形象和发展目标的基础上,对产品链的每一个环节进行策划与设计,分析其背后的深层内容,提出产品链的发展目标和开发计划。

3. 为地方实现产品链发展目标提供建议。建议内容既包括市场开发计划、也包括实施策略和管理方面的建议。

3.5.5 旅游地角度的可持续规划

3.5.5.1 旅游地的发展(Destination Development)

旅游目的地是旅游活动的主要空间载体,是旅游活动的主要目标体,主要的商业和建设行为都必须依托旅游目的地展开。旅游地通常由若干景点组成,是一个复杂的多层次系统。旅游地可以是乡村型的,如风景名胜区、国家公园和自然保护区等;也可以是城镇型的,如历史文化名城(镇)、现代旅游城市和紧邻城市的景区等。从旅游产品角度旅游地可以划分为:风景旅游地、文化旅游地、历史古迹旅游地、民族风情旅游地、现代工程旅游地、娱乐游憩旅游地和综合型旅游地等。目前全国各级景区都根据不同情况建设了大量的旅游接待和相关服务设施,由此出现了大量的问题,很多旅游目的地进入了后资源开发时期,正在进行反思。

已经出现的问题包括以下几方面:

1. 规划布局不合理,规划的社会水平低。旅游开发在早期阶段由于经验不足等各种原因,导致规划和建设水平低下,表现在旅游景区整体布局方面出现很多不合理现象,如旅游线路设置、功能分区不



合理,非法占用土地,在不适宜建设地区进行永久性建设,建设标准不合理等等现象。

2. 建设导向不健康。早期旅游开发过分注重大型永久性接待设施建设和人造娱乐设施,而不是去倡导适度的、接近民众生活的、回复自然的消费理念,既造成了景观破坏,本身也造成了大量的亏损。前一段时间,“圆明园”重建事件在社会上引起了广泛的争议,这种开发的主导思想仍没有摆脱传统落后的理念束缚。

3. 环境污染和景观破坏。地方景区建设乃至中国整个社会建设,目前仍没有建立起系统的环保理念来处理环境问题,城市污水目前在中国的城市基本不能进行有效处理和回收,旅游景区中更是如此;此外,在建设中很多地区的文化和自然景观受到巨大破坏,人文和社会结构遭到重创,而建设者们还以此为荣,对外显示其开发“功绩”,此类现象非常普遍。

4. 设施不完善,辅助系统不健全。必须承认,目前中国很多旅游地区建设水平和开发水平还处于较低阶段,很多偏远地区还没有基本的设施条件来开展旅游,如道路等市政设施。

综上所述,处理以上问题的对策应该是,建立可持续的旅游目的发展思想,即:在经济性、环保性、科学性和长期性等方面树立全面发展的建设理念。

3.5.5.2 基本内涵

旅游地的发展包括以下几项原则:

1. 持续发展和创新原则。旅游目的地的建设和发展应该是一个长期的商业过程,随着商业循环的进行而不断深入;也有人认为旅游景区建设应该“一次到位”,排斥小规模、零散的本地资金进入。这两种倾向都有一定的道理,应该根据实际情况处理。问题是必须有持续发展的思想做支撑,保持旅游目的地的长期活力。由于旅游地生命周期现象的存在,旅游地也不可避免地需要阶段性更新,旅游地的资金基础需要长期积累,旅游者的消费需求也在持续变化,所以旅游地不必追求“大而全”,因地制宜地持续发展是正确的选择。

2. 均衡建设原则。旅游地的建设也是一个系统,一个链条,即:交通设施—服务接待设施—辅助设施—游览设施—环境设施—信息

系统建设等多个环节,每一个环节都必不可少。某些错误思想认为旅游开发就是建宾馆、酒店,忽视了整个系统的均衡性。某些地区由于追求短期利益,急欲取得经济效益,非法侵占风景核心用地,导致很多风景名胜被大量的商业和娱乐设施挤满,大煞风景。

科学的做法是循序渐进,在科学规划的指引下,有计划地进行建设。既注重核心的接待建设,也注重辅助设施的建设。只有各种设施同时发展,才能避免短期行为的出现,使旅游景区健康发展。

3. 经济性和谨慎性原则。旅游景区建设具有很敏感的经济投资问题,偏僻地区更是如此,一旦建设标准出现差错,将带来长期的负面效应。经济性不仅体现为投资经济性问题,也体现为后期运行的经济性问题。旅游地区往往处于偏远地带,季节性和气候变化很强,使旅游设施投资成本高于城市建设中的平均投资水平。所以,保证建设投资的经济性直接关系到旅游开发的成功与否。

此外,旅游地的开发涉及到敏感资源的保护问题,伴随着旅游业的飞速发展,宾馆、酒店等商业设施纷纷进驻旅游景点。在满足了游客的需求、推动旅游业发展的同时,过多过滥的商业设施也破坏了景点的历史遗迹和自然景观,使所谓“有计划”的建设变成了“有计划”的破坏。

对此必须十分的谨慎,保证不可再生资源的安全。在发展依据不是很充分的情况下,必须坚持保守的态度。

4. 环保性与科学性原则。资源保护是旅游建设与开发的核心矛盾,环境保护应始终被列为首要问题对待。由此需要科学的规划设计和技术措施,在建设开发之初必须进行充分的环境分析和规划设计,保证后期行为的科学性,减少不负责任行为的出现。

3.5.5.3 具体对策

旅游地的全面发展,尤其是建设方面涉及到复杂的因素,从可持续发展的角度来说需要达到以下要求:

1. 合理的旅游项目选择和用地选址。
2. 合理选择建设标准和建设过程。
3. 保证合理的设计方法和科学的原材料、工艺。
4. 妥善保护土地、空气和水资源,尤其是要保护敏感资源。



5. 科学经济地进行设施建设和投资。
6. 妥善处理社会和文化问题,防止破坏本土社会结构并造成新的社会不公平。
7. 合理利用信息技术开展虚拟平台建设。

3.6 本章小结

本章提出了地方可持续旅游的概念,明确了地方可持续旅游的基本内涵,深入剖析了影响地方可持续旅游的各项因素,总结了地方可持续旅游规划的基本特点,本文从普遍意义上和中国地方实际两个角度介绍了地方可持续旅游规划应遵循的基本原则,建立起地方可持续旅游规划的基本理论体系,是全文的理论基础。



第4章 地方可持续旅游规划的技术支撑

4.1 中国地方旅游业的发展情况

由于旅游发展将带来所特有的经济和社会效益,中国各个地区正在以高涨的热情发展旅游业,旅游在全国的发展正在呈现“全面开花”的形势。各地政府在旅游发展方面也给予了高度的关注,很多地方政府都将旅游业作为发展的重点,比如很多城市在其总体规划的过程中,都将旅游功能确定为城市性质的重要组成部分之一。

中国由于人口众多,以及现有的节假制度,使中国民众的旅游行为出现了一些特有的现象,如旅游高峰集中出现、旅游行为主要表现为短期观光旅游等情况。根据国家统计局和国家旅游局的统计结果,15个黄金周全国出游人数总量达到11.8亿人次,旅游收入4755亿元。其中6个“十一”黄金周中全国出游人数平均增长率达到13.16%,旅游收入平均增长率达到15.02%;与2000年“十一”相比,2005年“十一”黄金周出游人数增长了近2倍,旅游收入增长了2倍多。从数字来讲可能比较激动人心,但是其背后的社会问题不能不引起注意,黄金周旅游人流的激增代表着旅游质量的急剧下降和旅游地水平景观的下降,全国的交通服务业经受巨大压力,国人普遍不满。

随着新的旅游形式如:自助游、自驾游、乡村游的出现和普及,旅游者可以更加贴近中国广大的城市、乡村和自然风景地,这就促使拥有不同资源水平的地方旅游迅速发展。比如乡村旅游,按照目前的状态和未来的规划,“十一五”期间,我国将建成100个农村旅游特色县、1000个农村旅游特色乡和10000个农村旅游特色村。现有农村旅游项目将得到提升和完善,初步形成领域宽广、规模较大、特色突出、发



展规范的农村旅游格局。每年将新增农村旅游就业 35 万人,间接就业 150 万人,农村旅游将逐步名副其实地成为中国国内旅游需求的“半壁江山”。

尽管目前中国旅游收入在迅速提高,但是按照旅游可持续发展的原则要求,中国地方旅游还存在很多问题。

从旅游地角度来说,中国各个地方旅游的接待水平和管理水平还有很大问题,管理人员素质和管理体制也有待改善,旅游发展所需资金还有很大缺口,旅游资源的保护工作也不容乐观。比如乡村旅游,这在中国是刚刚兴起的旅游形式,但是中国农村普遍存在设施落后,接待能力落后的问题,短时间内难以解决。总之,中国地方旅游发展还有很长的路要走。

4.1.1 目前面临的问题

一直以来,由于对旅游系统的理解流于片面,导致旅游规划只着重于旅游目的地和旅游有形因素的规划,过分强调某种旅游资源的理论价值,而对管理、政策、环境等因素往往过于忽视,带有些主观性和片面性。有些规划即便看到了客源市场的重要性,但不是科学的、实事求是的进行利用和规划,而是凭想当然。错误地以为别地热的旅游产品在本地也一定热,已经饱和的旅游产品误以为前景广阔,把需要通过竞争才有可能与众多竞争者共享的市场当作了自己独家享有的市场,从而使得巨资开发的旅游项目在短暂繁荣后迅速衰落;在规划中也没有把旅游产品设计与客源市场真正联系起来,只是在形式上有所交代,未真正做到市场导向,无法成为指导开发建设的科学依据,不能开发出真正具有个性品格和地方特色的旅游产品;不少旅游规划较少顾及发展旅游对环境和社会所造成的不利影响,导致“善意的建设性破坏”、“旅游摧毁旅游”的例子比比皆是;此外,许多旅游规划中对运行机制、保障系统和支持物的影响没有给予足够的重视,缺乏“综合体”的配套支持,造成规划失去依托,无法落实,成为一纸空文;而且由于目前国家对旅游规划尚无统一标准和权威审核机构,长官意志往往凌驾于科学论证之上,影响了规划的科学性。结果,旅游规划最终变成了“嘴上说说,墙上挂挂”的摆设。

目前地方旅游面临的误区主要有以下几方面:

1. 概念的误区。对于旅游规划的做法和框架还有不成熟之处,即使是旅游审查和主管部门对于旅游规划的具体技术问题还没有确定的标准。例如学科配置问题至今还是困扰旅游规划的难题。前几年对于生态旅游概念的定义和内涵问题,理论界进行了长期的讨论,而且以偏概全地将生态旅游扩大化,代替了可持续旅游的内涵,认为“生态”就是“可持续”,导致了生态旅游流于泛化和“时髦化”。

2. 目标的误区。旅游发展是经济性很强的行业,所以地方旅游规划和发展目前出现了过于追求经济效益的倾向。有一种社会观念认为旅游业是清洁工业,不容易出现环境危机,实际上是一个误区。旅游资源也是一种相对脆弱的资源,也有不可再生性。在地方旅游发展规划的制订中,决策制定者和规划者确定的旅游发展目标有一定的局限性,表现在规划目标的简单性和片面性。

3. 操作方法的误区。旅游规划与其他类型规划的操作过程有一定的相似之处,即调研(资源和社会情况)—分析问题—提出初步成果—汇报—修改—报批—修改—成稿。这个编制过程过分追求技术要点的研究,忽视了社会问题的研究,工作方式也大部以内业为主,容易导致规划的技术性过高而可操作性差。

4. 规划理念的误区。旅游发展与规划密不可分,开发与管理密不可分。传统的规划理念非常重视市场研究、空间规划和建设规划,长期以来忽视了对旅游目的地管理体系方面的调查研究,仅仅分析旅游地发展中的现象问题而忽视了其背后的管理和发展机制因素,所以很多规划发展策略的制订缺乏可行性和可操作性,也不利于一些难点问题的解决。从另一个角度讲,某些规划对于旅游地内部和外部的社会因素和周围因素重视程度不足,尤其是旅游地所处的背景地区对其影响分析不足,导致规划出现片面性。

4.1.2 发展倾向

通过历年世界旅游日的主题口号(见表4-1),可以看出在全球范围内旅游业发展的主题和倾向:

表 4-1 历年世界旅游日的主题表

Table 4-1 topics of the tourism day during the last years

1990 年:认识旅游事业,发展旅游事业
1991 年:通信、信息和教育:旅游发展的动力
1992 年:旅游促进社会经济一体化,是各国人民相互了解的途径
1993 年:争取旅游发展和环境保护的和谐
1994 年:高质量的服务、高质量的员工、高质量的旅游
1995 年:世界旅游组织——为世界旅游服务 20 年
1996 年:旅游业:宽容与和平的因素
1997 年:旅游业:21 世纪创造就业和倡导环境保护的先导产业
1998 年:政府与企业的伙伴关系:旅游开发和促销的关键
1999 年:旅游业:为新千年保护世界遗产
2000 年:技术和自然:21 世纪旅游业的双重挑战
2001 年:旅游业:为和平和不同文明之间对话服务的工具
2002 年:生态旅游:可持续发展的关键
2003 年:旅游业:一种消除贫困、创造就业与社会和谐的驱动力
2004 年:体育与旅游——促进相互理解、文化和社会发展的两大动力
2005 年:旅行与交通——从儒勒·凡尔纳的幻想到 21 世纪的现实
2006 年:让世界受益

从中可以看出,1995 年以前,世界旅游发展的主题主要是发展旅游事业和提高旅游服务体系的质量,从 1996 年之后,世界旅游发展的重点明显开始转向环境、文化、生态、就业和整个社会共同发展的主题,尤其是 2003 年,当年的主题是:“旅游业:一种消除贫困、创造就业与社会和谐的驱动力”,这是可持续旅游发展的核心思想之一。

中国地方旅游未来的发展倾向表现在以下几个方面:

1. 旅游规划的重要性将日益显现,其科学性将受到更加普遍的、高度的重视。在旅游业被社会普遍看好的现代,地方政府的官员都十分重视旅游规划的作用,把它当作科学管理和科学开发旅游地的法宝,对它的科学性的要求也会进一步提高。

2. 旅游规划的高度整合特点将渐渐形成。旅游规划是一个综合性很

强的科学,包括了旅游学、地理学、建筑学、文化学、考古学等一系列的学科知识,目前已经达到了初步的整合。进一步融合各方面的知识,发挥各学科的优势,形成一种综合的知识结构和体系,是一个努力方向。

3. 旅游规划实践性特点将愈益明显化。在旅游规划的编制过程中,从旅游规划专家到地方政府官员,都十分强调旅游规划的应用性和可操作性,同时,可操作性要求的强化,将日益明显化和指标化。

4. 旅游规划的知识与价值的社会参与将明显化。旅游规划是一个涉及面极其广泛的研究和实践工作,必须融合社会各方面的价值。

5. 旅游规划的数字化特征将明显化。如果说我们过去的旅游规划研究中,更多的是展现着感性化的定性化色彩,那么,在未来我们更应该强化理性化的数字化的色彩。当然,这种数字化的色彩,需要建立以旅游市场研究为基础的旅游参数、指标体系和策划体系,也需要建立一个完善的旅游市场调查体系,而这些,是我们所说的市场导向型旅游规划的主要表现。

6. 旅游规划的规范化和个性化将进一步统一。旅游规划的规范化和个性化,是旅游规划必须同时具备的。规范化与个性化是辩证统一的关系,在旅游规划工作中,我们首先必须保证旅游规划的规范性,使我们的旅游规划具有同国家标准保持一致,具有和全国其他旅游规划的可比性和可操作性等。同时,我们的旅游规划必须具有个性化色彩,强调创新,形成一些与众不同的规划开发思想,形成个性鲜明形象独特的旅游地。也就是我们常常强调的寻找自己的特色,张扬自己的个性。在规划手段、方法和内容上张扬自己的个性,事实上在旅游规划的发展全过程中均有体现,这是促使旅游规划工作发展的原动力。在国家关于旅游规划的相应标准制定出来后,仍会有学者表现着这方面的热情,一方面满足委托单位的特殊要求,另一方面体现自己的规划创新能力,形成尊重规范而不局限于规范的趋势,并在学术界创造了“后旅游规划”的概念。

7. 旅游规划的可持续观念将进一步深化。可持续旅游理论将继续是未来几年旅游规划研究的重点,目前国际上已经初步建立起了旅游规划的理论基础,而中国在这方面的研究只能说是刚刚开始,还有很长的道路要走。如何建立适合中国地方发展的可持续旅游规划体系,研究其内涵、方法和对策,以及在地方层面的实现形式将是未来5



至 10 年中国旅游规划理论研究的重点之一。

8. 旅游规划的“人文关怀”的全面体现。地方旅游规划研究,也会进入充分体现“人文关怀”的阶段。在规划旅游发展时,将更多地思考社会效益,体现伦理道德,关注人类生活质量的提高,从多个视角体现对人类自身关怀。地方旅游规划将更加重视消除贫困、创造就业与为创建社会和谐增加驱动力。

4.2 规划目标体系的探讨

4.2.1 现有规划目标体系的问题

旅游规划与其他各类规划的显著不同之处在于其复杂性和学科交叉性。相对于城市规划的内容,旅游规划涉及到更强的商业性和社会人文性;相对于产业规划,如经济发展规划,旅游规划含有很更多的空间地理规划内容;名为“规划”,实际上它涉及到众多相关产业和地区经济发展问题。

《旅游规划通则》是目前中国最主要的旅游规划编制规范,它总结了旅游规划的基本原则、编制内容和成果组成。但在操作过程中,行业内仍然存在编制过程不规范、专业配置不规范和目的成果不明确的问题。主要表现在以下几个方面:

1. 规划成果的标准不明确,专业配置没有固定的模式和要求。旅游规划发展的情况非常复杂,直到今天,旅游规划的标准化问题仍然困扰着具体的操作过程。由于每个地区发展和实际情况不同,旅游规划的成果很难用统一的标准和规范衡量。从学科交叉的角度来说,目前国内旅游规划编制人员主要有三种专业背景,一是来自经济地理与区域规划学科,二是来自旅游管理与营销学科,第三是城市规划与设计学科。这三个学科均有自己的技术优势,而且他们对旅游规划内涵的理解也不尽相同,所以使“地理派”与“市场派”之间的磨合至今仍持续,在规划操作过程中如何有效地配置这三个主要学科和相关专业人员,学界目前仍没有固定的做法。

2. 编制目标不明确。由于目前国内的旅游景区分布情况非常复杂,地区发展程度差别巨大,经营方式也多种多样,有时编制主体是政府,有的又是企业。规划编制的要求也不尽相同,要求规划编制过程

和目标具有相当大的灵活性。

目前旅游规划理论水平也在不断发展,比如可持续旅游,它为旅游规划提出了新的要求。所以,关于如何确定明确的规划目标体系,需要继续深入研究。

3. 组织规划编制的主体不明确。在市县域旅游规划编制过程中,组织编制的主体一般是地方旅游主管部门,问题是在市场经济逐渐发展的条件下,旅游景区的经营趋向私营化,政府的作用转向协助企业发展的角色。旅游规划的编制过程如果单纯由政府部门控制,很难使规划过程和规划目标最佳化。同时,由于旅游发展涉及到众多的利益主体,没有他们参与编制规划,规划的实施效果最终会大打折扣。目前很多地区都出现了规划和管理“两层皮”的现象,甚至地区内主管不同景区的行政主体之间也出现互相抵触的倾向。

4. 旅游规划基本原则和内涵正在发生变化。随着可持续发展思想和地方 21 世纪议程在旅游发展和规划领域的不断进展,原有的旅游理论系统受到巨大的挑战,社会和地方对环境和资源更加重视,也促使旅游规划的目标体系随之改变。

5. 规划的作用受到置疑。实践证明,很多地区的旅游发展部门都对规划指导实践的作用产生置疑,不单是旅游规划,其他类型的规划也面临同样的置疑,如环境规划和城市发展规划。实践证明,很多规划不具备强烈的可操作性,说教性和理论性过强,在实践中的作用与地方的期望值之间存在较大差距。

6. 地方支持程度有限。从地方对传统旅游规划的认知和支持程度来说,传统旅游规划得不到社会的广泛理解,甚至群众和地方不知道规划的实质内容,所以规划所制订的策略得不到地方的响应和应用,这个矛盾目前正广受关注。

4.2.2 地方可持续旅游目标体系的提出

4.2.1.1 传统旅游规划的目标

《旅游规划通则》指出:“旅游发展规划是根据旅游业的历史、现状和市场要素的变化所制定的目标体系,以及为实现目标体系在特定的发展条件下对旅游发展的要素所做的安排。旅游区规划是指为了保护、开发、利用和经营管理旅游区,使其发挥多种功能和作用而进行

的各项旅游要素的统筹部署和具体安排。”简单概括,现有的旅游规划是围绕产业发展目标进行的要素布局与配套安排。按照《旅游规划通则》的要求,旅游规划的内容如表4-2:

表4-2 旅游规划的主要内容

Table 4-2 Main target of the tourism plan

旅游发展规划	全面分析规划区旅游业发展历史与现状、优势与制约因素,及与相关规划的衔接。
	分析规划区的客源市场需求总量、地域结构、消费结构及其他结构,预测规划期内客源市场需求总量。
	提出规划区的旅游主题形象和发展战略。
	提出旅游业发展目标及其依据。
	明确旅游产品开发的方向、特色与主要内容。
	提出旅游发展重点项目,对其空间及时序作出安排。
	提出要素结构、空间布局及供给要素的原则和办法。
	按照可持续发展原则,注重保护开发利用的关系,提出合理的措施。
	提出规划实施的保障措施。
旅游区总体规划	对规划实施的总体投资分析。
	对旅游区的客源市场的需求总量、地域结构、消费结构等进行全面分析与预测。
	界定旅游区范围,进行现状调查和分析,对旅游资源进行科学评价。
	确定旅游区的性质和主题形象。
	确定规划旅游区的功能分区和土地利用,提出规划期内的旅游容量。
	规划旅游区的对外交通系统的布局 and 主要交通设施的规模、位置。
	规划旅游区的景观系统和绿地系统的总体布局。
	规划旅游区其他基础设施、服务设施和附属设施的总体布局。
	规划旅游区的防灾系统和安全系统的总体布局。
	研究并确定旅游区资源的保护范围和保护措施。
	规划旅游区的环境卫生系统布局,提出防止和治理污染的措施。
	提出旅游区近期建设规划,进行重点项目策划。
	提出总体规划的实施步骤、措施和方法,以及规划、建设、运营中的管理意见。
	对旅游区开发建设进行总体投资分析。

可持续旅游规划是在综合考虑所有地区经济状况和相关产业、社会等发展状态后,由政府、企业和社会共同商讨由旅游资源、市场和开发管理共同决定的发展计划。

在尊重客观规律的同时,可持续旅游也是一项主观性很强的工作,不同地区、不同角度、不同经济和社会状态的人们对旅游规划有不同的价值取向,可以说,可持续旅游规划的价值取向就是旅游规划师的价值取向在其制定的旅游规划中的具体反映。可持续旅游规划预定目标和价值功能可否实现,以及实施效果如何,很大程度上取决于规划者的价值取向是否符合客观需要,因此,有必要在规划前期明确价值取向。对于地方旅游规划来说,主要价值观有:

1. 经济、社会以及生态等效益同步增值的综合效益观;
2. 旅游业发展中区际公平与代际公平原则得以体现的可持续发展观;
3. 旅游开发中利益相关者一起关注的多方参与观;
4. 由“产品策划”为主的单中心向“产品、地理和管理”多中心的规划目标转变;
5. 对风景旅游资源价值的心理认同;
6. 对资源开发和资源保护平衡关系的心理平衡。

4.2.1.2 地方可持续旅游规划的目标

(一) 目标体系的建立

与传统旅游规划相比,地方可持续旅游是由政府主导的,更加全面、综合的,强调多方参与的,特别注重改善管理机制、提高管理能力的,促进广泛参与和尊重环境的,侧重于解决问题的行动方案。可持续旅游规划的目标体系是一个多层次、多领域的目标体系,由总体发展目标、分项发展目标和具体的指标组成的。(如图4-1所示)

宏观目标是地区旅游发展的理想目标,是统领地方旅游经济与人口、资源和环境协调发展的基本总则。宏观目标的提出要客观地反映地方特色,尤其是地方旅游可持续发展的核心问题。包括:

1. 战略目标(战略定向、战略定性、战略定位、战略定形、战略功能定位)
2. 多方利益主体(政府、社区居民、开发商、投资商、非政府组织)
3. 旅游发展模式(开发与管理环境教育模式、社区参与模式、资

源环境补偿模式)

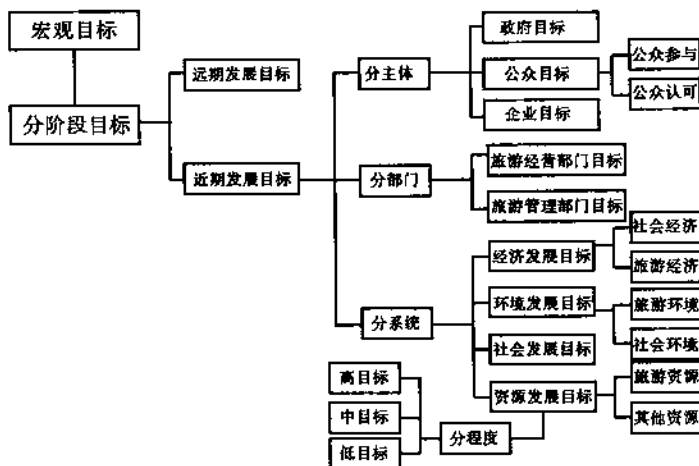


图 4-1 地方可持续旅游规划目标系统

Chart 4-1 the Target System of the local sustainable tourism plan

具体目标可以从多个角度确定,地方可持续旅游比传统的旅游规划增加了公众参与、政府责任等内容,从可持续发展的角度还可以分为经济、环境、社会和资源发展目标(如表 4-3)。由于可持续发展是一个相对的过程,按照理想化程度,还可以将目标定位高、中、低三层目标,高目标是可持续旅游的严格要求,是旅游经济活动、社会发展和资源完全协调的目标。中目标是基本实现协调发展的目标,而低目标是最低要求,低于这个目标,旅游经济发展对资源环境的影响达到不可恢复的境界。具体内容包括:

表 4-3 具体的规划内容

Table 4-3 the concrete content of the plan

分项	内容
资源领域	地区内外旅游资源环境,包括旅游地周边地区环境关系和旅游地内部旅游资源环境
	生态与文化环境,自然原生景观的状态,生态敏感用地的利用,历史文化遗产所处的空间环境和历史氛围
	接待设施和服务水平
	能源环境,不可利用资源的消耗,资源恢复水平

续表

分项	内容
环境领域	区域发展的外部环境,区域联合开发情况,参与区域旅游体系建设情况,与周围地区的关系改善情况
	地区合作环境,与地区内其他资源点的竞争与合作,与地区内其他产业系统的互联情况
	接待设施,接待设施用地、数量、质量、形式,排放和能源供应形式,景观水平和游客游览设施的兴趣度
	环境处理设施水平,废气废水等对环境的污染情况
经济和社会领域	交通和相关基础设施,适宜游览程度
	市场环境,游客数量,游客满意程度;发展计划和营销计划
	旅游产品系统的品质,消费内容,消费理念
	地区经济环境,地区和企业的收入(改善贫困),滚动投资能力
	管理环境,开发机制,政府管理和监督机制
	环境和资源保护意识,民众参与意识和地方投资意愿,社会公平,就业程度,保护弱势群体情况

具体的指标系统包括:

1. 环境指标:旅游环境容量、水环境质量指标、空气环境质量指标、固体废弃物处理率、环境天然外照射贯穿辐射剂量水平、环境噪声、水土流失、动植物种类、保护法规制度健全程度。

2. 经济指标:规划期末所要达到的游客人次、旅游收入、景区建设投入、旅游收入对国内生产总值的直接贡献。

3. 社会指标:吸纳直接就业人数、间接就业人数、城市化程度、商业化程度、社区居民的参与程度。

4. 文化指标:当地居民对当地文化的自豪感、特色文化的传承性等。

(二)规划目标的确定过程。如图4-2所示,规划目标体系的确定过程是一个由浅入深,由总体目标向分系统目标逐渐深化的过程,期间经过大规模的公众讨论和政府讨论,修订,最终才确定。

(一)规划目标投入能力分析

作为一个有战略意义的规划,地方可持续旅游规划应当与其他规

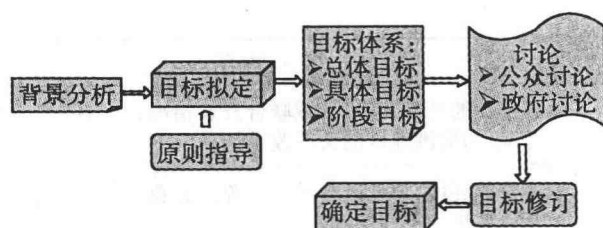


图 4-2 地方可持续旅游规划目标制订过程

Chart 4-2 the course to draw target of the local sustainable tourism plan
划综合性或专项规划结合,如城市总体规划、交通规划和环保规划等,参考其他专项规划的目标设定,制订自身的目标。

地方可持续旅游注重充分的能力投入分析,只有明确分析地方的投入能力,才能将规划目标的确定与地方实际能力相结合,不会成为“空中楼阁”。因此,能力分析是地方可持续(旅游)发展规划目标制订的基础。地方的投入能力主要包括物质投入能力和制度保障能力两个方面。

物质投入能力指地区为实现旅游发展目标所具有的实物投入能力,包括人力、物力和财力几个方面。保障能力是指地方为实现旅游发展规划,在机制和体制方面所具有的能力。具体表现为是否具备不同部门之间的协调机制,各实施部门和行动主体的可持续发展意识水平,以及是否具备约束和指导各主体实现可持续发展目标的奖惩机制等。从层面上可以分为政府层面的制度保障能力、企业层面的制度保障能力,以及公众层面的制度保障能力。

(二) 规划目标确定中的公众参与

可持续旅游是一个多部门参与的多元决策过程,为了保证规划的可行性,规划目标的确定必须尽可能得到大多数相关利益主体的认可。因此,可持续旅游发展目标的提出必须经过多方面的论证。规划目标拟定好后,要组织公众参与讨论,借此评估这些目标是否满足公众对地区可持续旅游未来发展的期望和渴求。通过广泛的公众咨询工作,就地区未来旅游发展能力建设的整体方向达成某种程度的共识,作为工作监督的指引。如果一些比较重要的主体不认为自己是规划目标实现的主角,那么他们也不会热情参与规划过程。更糟糕的是,他们还可能制定一些与本规划相竞争的规划或消极抵抗来破坏规

划目标的实现。

公众参与目标讨论的方式可以多样,组织专门的咨询会,或问卷调查,或印刷相应的宣传材料进行散发,或者借助网络、电视、报纸等媒体进行宣传和讨论。主要讨论的问题可以包括以下几个方面:

1. 选择的目标是否涉及了公众所关心的重要旅游发展问题
2. 选择的目标是否解决地方旅游可持续发展关键问题;
3. 选择的目标是否切合所在地区的实际;
4. 选择的目标是否反映了旅游和可持续发展的大趋势;
5. 所制订的目标是否能够实现,过高还是过低。

(三) 规划目标的修订

目标的草案提出后,经过公众和专家的讨论,进行修正、修改和添加(新要素),最终确定旅游规划的目标。在阶段性目标制订以后,应按照阶段性目标进行实施。但是,必须在目标制订与实施过程中建立一个反馈机制(如图4-3)。上一个阶段目标的实施和完成情况将直接影响下一个目标的实施,如果上一个阶段的目标未能按时完成,应该及时分析和反馈,从而对下一个阶段的目标进行修改。也即是目标制订的第一步实际上是一个层次性的分析和参数设计过程;而随着规划的制订,则需要根据不同阶段的决策制订动态性的增长分析模型。将规划过程扩展开来,形成一个动态的过程,从而避免了静态规划的短视。并且,在这个整合过程中,将分部门、分主体决策的优势和成就归纳起来,全部纳入新目标调整过程,从而使目标制订更具有科学性和指导性。

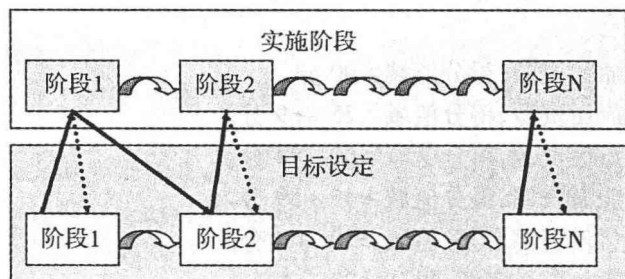


图 4-3 规划目标实施与修订相互反馈作用图

Chart 4-3 feedback map for the target and edit

4.3 地方可持续旅游评价标准的建立

4.3.1 现有资源评价方法的问题

现有的旅游资源评价体系来源于国家 2003 年 5 月发布实施的《旅游资源分类、调查与评价》(GB/T18972—2003),按照这个标准,旅游资源分为 8 主类,31 亚类和 155 基本类型,即:地文景观、水域风光、生物景观、遗址遗迹和人文活动等项目。如表 4-4,旅游资源的评价将包括如下的内容:

表 4-4 旅游资源评价赋分标准

Table 4-4 standard to assess the tourism resources

评价项目	评价因子	赋值(每项四档)
资源要素价值(85 分)	观赏游憩使用价值	(30 分)
	历史文化科学艺术价值	(25 分)
	珍稀奇特程度	(15 分)
	规模、丰度与几率	(10 分)
	完整性	(5 分)
资源影响力 (15 分)	知名度和影响力	(10 分)
	适游期或使用范围	(5 分)
附加值	环境保护与环境安全	(-5 - 3 分)

按照这个标准,旅游资源可以得到单体评价总分,分为五级,从高级到低级为:

五级旅游资源,得分值域 ≥ 90 分。

四级旅游资源,得分值域 $\geq 75 - 89$ 分。

三级旅游资源,得分值域 $\geq 60 - 74$ 分。

二级旅游资源,得分值域 $\geq 45 - 59$ 分。

一级旅游资源,得分值域 $\geq 30 - 44$ 分。

未获等级旅游资源,得分 ≤ 29 分。

其中:五级旅游资源称为“特品级旅游资源”;五级、四级、三级旅游资源被通称为“优良级旅游资源”;二级、一级旅游资源被通称为“普通级旅游资源”。

以上资源分类方法,建立在自然和文化景观基础之上,对于地方旅游来说,还有很多因素影响资源分类体系:

1. 对于市县域范围内的旅游规划,可能在市县域内分布有大量的旅游景点,这些景点由于多种原因,可能只有少部分参加旅游服务。按照《标准》的指引,某个地区旅游资源调查的结论可能是:“市县域内拥有多少多少个旅游景点”,等等。实际上很多景点不适合开发,所以普查所得的数字并不具实际意义。

2. 市县域中的旅游景点分布集中程度也不尽相同,这个标准并不能反映资源的集聚度和适宜开发的程度。有些地区景点分布相对集中,而有些地区相对平均,那么依靠简单的数字并不能完全描述旅游资源分布状态。

3. 《评价》缺乏对于旅游景点“首位度”的描述和评价,有的地区的各个景点资源水平相近,而有的地区,某个(几个)景点收入可能比其他所有景点的收入都高,不同地区的资源水平不能仅从景点数量上加以比较。

传统旅游规划中的综合分析以资源分析为基础,但是其资源分析框架还存在一定问题:

1. 如果对于从旅游地发展潜力、发展能力来评价,传统旅游规划中的资源评价缺乏可比性和不可操作性。比如,按照旅游地生命周期理论,在同等条件下,如果一个旅游地处于“衰退”(decline)阶段,而另一个旅游地处于“发展”(development)阶段,那么单纯从资源景观的角度就无法进行准确的比较。

2. 传统旅游规划对于营销和管理因素并未予以足够重视,“知名度和影响力”因子在一定程度上是营销和管理的结果,不同的营销能力会带来短期和长期两种比较结果,《评价》中未给予深入剖析,而且“管理”因素还包括很多内涵,比如经营状态和服务能力等,未在《评价》中体现。

3. 传统旅游规划对于不同分布状态和外部环境评价缺乏认识,即:旅游地是否处于适合发展的资源和社会环境之内,内外部系统的积聚效应如何,这些因素都直接影响旅游地适宜性和可持续性。

4. 传统旅游规划对设施建设和环境技术方面评价的权重太低,从广义旅游产品角度来说,旅游设施和服务等都可以称作旅游产品,



成为旅游资源的一部分。《评价》对旅游地已有的接待水平、接待能力,对环境的保护意识因素等没有参加评价。

5. 从发展和经营的角度来说,《评价》对于资源水平的相对性认识不足,任何旅游目的地都有其各自的市场人群,区域内的各个旅游地之间存在竞争,旅游资源水平也应该是一个相对的概念,不能用一个标准去评价所有的旅游地的资源。

总之,传统旅游规划中的资源评价系统还存在一些不全面性和不可操作性,可持续旅游作为新的旅游规划倾向,对传统旅游规划提出了新的要求,按照他的要求,相应的旅游规划编制方法、编制内容应予以积极调整。

4.3.2 地方旅游可持续发展的特殊评价因子

对于旅游资源的评价因子,可持续旅游尤其增加了一些社会、管理和文化因素,主张从持续发展角度、环境和管理状态等多个角度来分析旅游地的资源水平。表现在以下几个方面:

可持续旅游注重资源评价的相对性。对于任何一个旅游地,从可持续性角度来说不具备绝对的可比性,比如对于知名度不同的旅游地,不能单纯从景观水平来比较,而是应该从综合发展状态来进行比较。

可持续旅游更注重环境。任何一个旅游地(区),都有其外部和内部环境,所谓的环境是比较宽泛的概念,既包括社会环境,也包括资源环境,还包括管理和营销等软环境。是否拥有一个适合发展的综合环境是旅游地能否持续发展的基础因素之一。

可持续旅游也注重发展的长期性和持续性问题,简单说就是一个旅游地能否经受时间的考验,抵抗市场和社会变化的风险,保护好自己的核心资源和发展状态,在长期稳定的状态下发展。如表4-5,可以表达出持续性的内涵:

表 4-5 旅游可持续性的表现

Table 4-5 the performance of the sustainability in tourism

能否承受地区经济变动带来的冲击
能否在政治变动的情况下保持稳定
能否在地区竞争中保持竞争力
能否顺利实施各个阶段的目标
旅游接待环境能否持续改善
目标能否逐步完成
社会能否持续保证公平
收入能否逐步提高
游客能否长期稳定保持
生态能否有效、有计划地被恢复

旅游发展需要有很多辅助因素,重要的内容包括管理因素和社会因素。即:可持续旅游应该有健康的管理系统,管理系统是一个长期因素,会长期影响旅游地的观赏游憩使用价值,所以是否有健康的经营状态也是评价某地旅游资源可持续发展水平的重要因素。此外,建设程度和设施丰富也应该加入评价体系,相关设施是否已经完善也是旅游地可持续发展水平的体现。

可持续旅游评价体系应该对“环境的尊重性”这一因子提高权重,是否已经建立强烈的环境意识并通过技术手段和社会手段实现,也是评价旅游地可持续发展能力的重要因素,应该给予特别重视。

4.3.3 新型评价标准的建立

旅游资源的可持续能力评价在传统评价模式的基础上增加了以下一些变化:

1. 名为“旅游地资源可持续性评价”,实际上是一个建立在资源景观评价基础之上的综合性评价,可以作为旅游地资源水平的数值表现。

2. 评价因子结构的调整。在这个结构中,资源地所处的资源和经济环境,以及社会、管理因素都成为评价一个旅游地区(景区)可持续发展能力的因素之一。相应的,资源景观水平所占的权重降低,取



而代之的是社会、经济和管理等因素,尤其是管理因素,管理状态是直接影响旅游地形象的重要因素。好的管理系统可以使景区更具活力、更有吸引力,不佳的管理和接待水平直接影响游客的心理体验,影响其对自然景观的认可程度,降低旅游地的吸引力。

3. 任何一个景观地都有他自己的市场范围,如果能够恰当地进行处理,那么这个景区可以取得良好的综合效益,有好的发展前景。景观与资源水平即使再高,如果没有有效的管理和开发,也会无法启动,甚至在启动后迅速遭到破坏。当然,如果某地景观特别突出,在可持续发展能力方面可以有所弥补。

4. 环境影响研究是可持续发展研究中永恒的主题,可持续旅游与传统旅游的区别在于其特别注重环境影响,这环境既包括资源环境、设施环境、地理环境、生态环境、也包括经济和社会环境。这个评价体系特别增加了环境影响因素,而且在附注中特别表明,如果某一项如环境问题处理不好,在评价旅游地资源可持续能力时可以增减分数。如表4-6。

表4-6 旅游地资源可持续性评价表

Table 4-6 table on how to assess the sustainability of the tourism resources

评价项目	评价因子	评价依据	赋值
资源要素价值 (45分)	观赏游憩使用价值	是否具有较高的观赏价值、游憩价值、使用价值	(1-10分)
	历史文化科学艺术价值	是否具有较高的历史价值、文化价值、科学价值、艺术价值	(1-10分)
	珍稀奇特程度	珍稀物种、生物多样性和生态系统价值	(1-10分)
	规模、丰度与几率	独立型旅游资源单体规模、体量情况;集合型旅游资源单体结构、疏密度;自然景象和人文活动的周期和频率情况	(1-10分)
	相对竞争力	在一定区域内是否具有相对高的竞争力	(1-5分)

续表

评价项目	评价因子	评价依据	赋值
社会、经济因素(30分)	政治意愿和政策支持	是否得到政府的支持,是否有政策对可持续旅游特殊支持	(1-5分)
	管理机制	是否有好的管理机制和经营机制、投融资是否顺畅	(1-10分)
	广泛合作	是否让不同的经营主题、利益主体顺利沟通、联合发展	(1-5分)
	市场需求	旅游产品的提供是否符合市场需求,效益情况,产品定位是否科学、经济、环保	(1-10分)
环境因素(25分)	区域旅游环境	是否处于好的区域旅游线路内,是否参与了区域联合开发	(1-4分)
	周边社会环境	旅游地与周围地区社会、经济和环境状态如何、对旅游业是否友好	(1-5分)
	设施完善程度	设施是否充分、节省、对环境的影响最小、是否倡导科学游览和住宿	(1-8分)
	对环境尊重程度	建设选址、规模,设施材料、风格、技术和废物排放等是否环保	(1-8分)

注:以上每一大项根据实际情况,可以奖励性和惩罚性地再上下浮动10分,最后计入总分

4.4 规划编制过程与方法的确认

4.4.1 当前遇到的问题

规划编制过程和方法是规划理论界长期争论的问题,目前国内旅游规划的过程和模式已经相对稳定,但也存在很多不足之处。很多地区认为,他们的旅游规划可操作性不高,对实际的指导性不强,经常出现不切实际、空喊口号的现象,其问题的出现与旅游规划编制过程不科学有极大关联。

地方21世纪议程为旅游规划过程研究带来了新的气息和思路,



地方 21 世纪议程非常重视规划的过程,重视发展行动方案的制订,重视利益相关者参与规划的过程,本节将参照 21 世纪议程的精神,探讨相对科学的旅游规划编制过程。

4.4.2 地方可持续旅游规划的过程

与传统规划相比,可持续旅游规划并没有完全摒弃性的变化,而是在整合传统理论的基础上,对规划方法进行改善和提升。由于规划目标体系的扩容和变化,带来了编制构成要素的变化,表现在以下几个方面(如图 4-4):

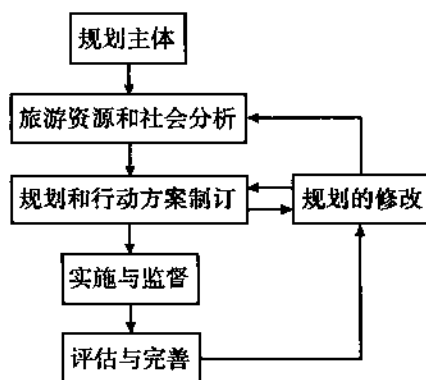


图 4-4 地方可持续旅游发展规划流程图

Chart 4-4 the course map of the local sustainable tourism plan

1. 可持续旅游更加注重编制过程,希望在编制过程中持续性地为地方提供技术支撑(咨询),而不是单纯追求最后的技术性成果。
2. 可持续旅游更加注重广泛参与而不是业内分析和技术成果。
3. 可持续旅游更加注重综合行动计划而不是抽象的发展策略。
4. 编制一个中长期计划,可持续旅游要求在编制过程中进行初步的实施和监督,一般要经过编制、评鉴、行动计划和评估反馈五大阶段(如图 4-4)。
5. 可持续旅游注重发展计划,即:为实现规划目标所需的、对所有旅游发展有益的行动计划,而不是单纯的产品或者地理角度的规划。

4.4.2.1 规划的准备与启动

(一) 明确规划的范畴

在进行正式的工作之前,应该明确规划的基本范畴,使规划更加因地制宜,这包括以下内容:

1. 明确规划的旅游资源分布的地域范围及其相关联的社会、经济和行政特点。
2. 明确规划的基本意图,整合各个利益体的要求。
3. 明确规划的时间性,可持续发展规划一般持续时间较长,可能会达到一至三年。
4. 明确规划可以动用的资源情况,包括财政、部门、人力、专家和相关利益者。

(二) 确定规划的制订者,建立工作组

1. 明确规划的制订者与执行者

地方旅游规划的主持部门一般是旅游主管部门,如旅游局。问题是,在旅游业成为地方主要产业之后,旅游业的发展影响着整个地区产业的发展,同时旅游业的发展也离不开其他产业和部门的支持和合作。所以希望在可能的情况下由旅游部门牵头,由政府的相关部门作支撑,成立一个专门的规划工作组,再委托独立的技术部门作技术支持,完成旅游规划的整个过程。

从一般意义上讲,规划的制定与管理是政府职能之一,规划的制订者往往是政府,但政府不是既定的规划制定者和执行者,由谁来负责制定规划、谁来执行规划应该根据规划的基本范畴来确定。不同的规划制定者、执行者都具有不同的利益归属,这往往决定了规划的价值取向,也往往决定规划的成败与旅游资源的可持续利用特征。随着规划管理的改革和投资主体的多元化,规划的制定者和执行者也出现时代的变化特征,一般有以下几种情况。

完全由市县乡级人民政府及其相关职能部门单方面制定的规划(如:旅游局、林业局或环保局等);

由政府部门主导、公众一定程度上参与的规划;

由委托管理经营形成的投资商来制定规划;

国际组织(包括政府组织与非政府组织)支持,政府部门配合制定的规划。



2. 明确规划的参与者、确定规划工作组

确定规划所涉及的利益相关者,这些利益人都是规划潜在的参与者。所谓利益相关者是指规划的制定与实施将影响其利益或存在价值、同时有责任和义务以不同方式参与规划的制定与实施的组织或个人。利益人并不全部和全过程参与规划工作,而规划工作组又不一定完全是规划的利益人。因此,建立由利益人代表和规划制定者代表组成的规划工作小组是一个兼顾各方利益协调的做法。工作组必须定期参与规划制定的全过程,包括问题诊断、规划目标的提出、行动方案的确定等。他们首先应在各自领域内独立地工作,发现问题、提出目标、确定行动方案,而后通过定期的圆桌会议进行协商,达成一个利益平衡的结论。工作组可能是以下成员:

专业人员(领域涉及旅游发展规划、旅游经济、建筑设计、地理学、生态学、市场营销、景观模拟、人力资源、财务核算等)

政府管理人员(如:政府官员、技术官员、协调官员等)

社区大众(如:原住民、新移民等)

独立机构(如:高等院校、科研院所、设计院、咨询机构、非政府组织等)

行业协会(如:中国旅游协会、中国风景园林学会、地方旅游开发的协会组织)

公司企业(如:生态旅游开发商、旅游景区管委会、特殊旅游商品供应商等)

利益相关者参与规划过程是必不可少的内容,明确规划的参与者是保障可持续旅游规划顺利实施的关键。

(三)设计公众参与的工作框架

公众参与规划可以有直接参与和间接参与两种方式。前者指公众参加规划工作组,关键是选择公众代表;后者则是公众以间接的形式参与规划过程,需要多数公众知道正在开展的规划及其意义。并通过电视、报纸、互联网、海报、专门信箱、热线电话等形式或者通过独立机构的中介(如非政府组织开展的调查)表达意见或建议。

公众参与的内容可包括以下几种:

1. 向公众征集他们认为最需要解决的问题;
2. 向公众征集对旅游发展和相关问题的看法或解决途径;

3. 发动公众讨论旅游发展的战略目标;
4. 发动公众对旅游规划的实施进行监督。

公众间接参与规划的具体形式列举包括:

1. 公众与官员面对面对话论坛;
2. 在互联网上开辟专门论坛;
3. 在地方电视上开展辩论;
4. 开辟地方报纸专栏;
5. 设立热线电话;
6. 在社区设立意见收集箱;
7. 由独立机构对公众进行入户调查。

鼓励旅游区周边社区参与的基本步骤:

1. 了解社区的作用:提前安排时间、资金和指派有经验的人员与社区进行接触,避免使社区感到它们对于旅游开发的影响是无力的。

2. 向社区授权:社区必须真正地参与决策过程,这不只是包括咨询,必须对此加以倡导以确保社区明智地应对旅游资源利用。

3. 推进当地参与:必须了解当地领导、当地组织、社区对旅游开发的意见,以及当地人固有的想法、期望和所关心之处。

4. 明确相关利益者:从个人的和当地组织等两个层次来考虑。

5. 确保保护工作的受益:旅游收入、就业及其他效益都必须有助于保护工作。

6. 利益分配:保证社区和个人都能从旅游发展中受益。

7. 寻找社区领导:确定公众利益代表者,如旅游协会组织的代表,让他们参与项目的规划和实施。

8. 监测并评估:提前建立指标以追踪旅游包括正面和负面的影响。当地参与的一个重要指标是社区对于旅游负面影响主动的回应。

(四)保障规划的运行机制

旅游规划是一个相对长期的过程,应建立协调机制来保证各个相关部门全力参与规划,协调规划中出现的各种冲突(如政府部门之间的意见分歧、经济发展与环境保护之间的矛盾、政绩与公共现实之间的冲突等),具体可以包括以下几个步骤:

1. 定期召开领导小组会议,协调部门之间的利益冲突。
2. 定期对工作组、相关利益者和社会面进行专业教育,提高他们

在旅游方面的知识水平和意识水平。

3. 在遇到重大问题时由政府出面组织公共讨论或专家研讨。

4. 在部门取得协调时暂时放弃这些冲突所涉及的问题。

综上所述,旅游规划编制的准备工作包括对象、主体和制度三个方面,如图4-5。

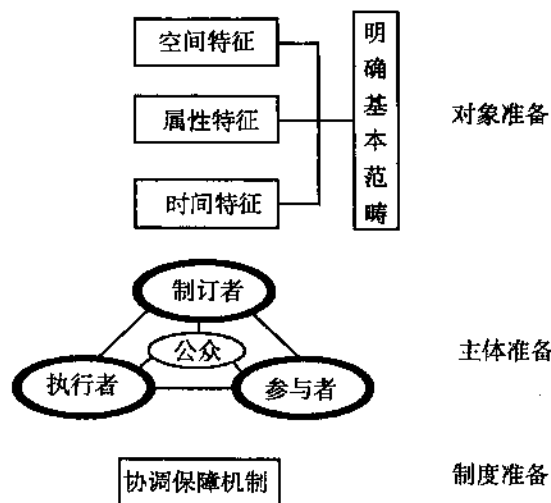


图4-5 准备工作的内容^[14]

Chart 4-5 the content of the preparation

资料来源:《中国地方可持续发展规划指南》第9页

4.4.2.2 规划的程序

(一) 资源和社会条件普查

地方可持续旅游规划中的资源普查工作在一定程度上超越单纯的旅游资源普查,应该广泛地搜集与旅游有关的社会经济和文化信息,包括:

国内外和地区内外旅游发展动态;

自然环境特征和环境质量(如地质地貌、气象气候、水文状况、植被概况、生物多样性、自然灾害等);

社会经济状况(历史沿革、社会经济统计数据、经济发展模式、治安情况);

现有的或潜在的旅游景区,以及相关的旅游活动;

进行规划的县域的抵达游客的趋势;
现有旅游服务设施及服务质量;
当地进出通道及交通运输状况;
现有的其他旅游基础设施;
土地利用的总体情况;
可参与的文化风俗和节庆活动;
当前政府的发展政策、计划;
地方的投资和融资能力;
游客满意程度;
现有管理体制、科技、培训、人力资源等。

(二) 广泛征集建议、搜集问题

旅游规划涉及到方方面面,有众多利益相关者,而且因行业、知识背景的不同,立脚点不同,关心的角度和利益不同,他们对旅游发展认识也不同。通过会议、访谈或问卷等形式,广泛征求各部门、社会公众和相关行业的意见和建议,有助于发掘新问题,改进和完善形成的结论,为最终实现可持续旅游规划目标奠定基础。具体方法如下:

1. 召开工作组会议,明确进行问题搜集的基本框架;
2. 对相关政府部门工作人员进行了解;
3. 对旅游企业工作人员进行了解;
4. 向公众(主要是游客与社区居民)了解;
5. 讨论、分析和整理搜集到的问题。

(三) 技术分析与讨论

评价和现状分析是制订规划的基础,地方可持续旅游宏观的评价原则如下:

1. 环境的可持续性:旅游的发展要与基本生态进程、生物多样性和生物资源的维持协调一致,比如认识景区环境和文化景观的承受能力,以审慎态度使用景区环境并对之进行有效监测;设法尽量少用不可回收的资源。

2. 社会和文化的可持续性:旅游的发展要与人们的文化和价值观相协调,并维护和增强社区的个性,增进社会公平。

3. 经济的可持续性:指的是旅游发展要能取得经济效益,资源能得到有效管理,造福子孙后代。

4. 资源的可持续性:指的是现有资源能否为产业发展提供持续的服务,能否通过产业发展得到有效保护和恢复。

具体的资源和社会评价包括以下步骤:

1. 基本的技术评价,如产业规模、旅游人数、设施基础等。
2. 综合分析地区旅游发展的制约因素与问题,如:旅游环境背景、旅游发展的资源基础和旅游发展的市场潜力。
3. 征询利益相关者的意见,经过广泛的讨论进一步发现问题。

(四) 确定优先问题

确定优先问题是地方旅游规划的主要目的之一,地方可持续旅游规划的最终目的是制订未来几年内的行动计划,行动计划的制订取决于优先问题的先期确定。在对地区旅游发展中各种关系、各种因素、各种问题识别的基础上,通过综合分析,进行重要性和关键性序列排序,筛选出优先解决的问题,进而以突破重点、带动全面的途径,提出优先解决方案。这项工作的一般步骤是:

1. 分门别类列出所有发现的地区内旅游发展问题;
2. 梳理问题之间的相互关系(时空关系、因果关系、角色关系);
3. 分析不同问题的危害性程度;
4. 分析不同问题的公众关心程度;
5. 根据不同准则(技术瓶颈、资金条件、危害性与关注度等)确定问题的优先性顺序。

(五) 制定行动计划

行动计划设计包括政府的行动计划、开发部门的行动计划和公众等的行动计划。

政府是制订和实施地方可持续旅游发展行动计划的核心,政府需要积极发挥其行政资源优势,政府行动计划的基本理念是建立旅游市场秩序和服务标准、积极处理行政地区内外隔阂、建设城市形象、组织旅游产业集体营销、提高市民意识、为保护环境制定相应政策、有计划地对市民进行教育。

企业是旅游发展的主体,旅游企业的经营活动直接影响着旅游发展和地方就业、环境资源保护等问题。企业制订正确的经营理念对地方旅游可持续发展具有重要意义。企业行动计划的基本理念是在符合市场竞争规律的基础上致力于进行环保健康型的开发,加强对旅游

资源的保护与恢复,使用环保型的设施、谨慎地占用风景资源用地,与社区进行积极合作,尽量教育和使用当地居民参加开发。

非政府组织行动计划的基本理念是积极配合政府开展好旅游资源保护活动,通过适当渠道参与旅游开发和监督(旅游协会组织),为旅游发展和规划提供建议。

公众行动计划的基本理念是通过公民的基本行动支持旅游业可持续发展,即减少不可再生资源 and 旅游资源的消耗,在日常生活中减少垃圾和噪声的释放,美化环境等。

4.4.2.3 规划技术成果和行动计划的确定

地方可持续旅游规划的成果包括两个部分,一是规划技术成果,一是行动计划。技术成果即是以往规划中的标准程序,不同的是,地方可持续发展规划同时非常注重切实的行动计划,即在全面研究地方资源和发展状态基础上由各方面利益相关者认可的近期发展计划。

(一)技术成果的内容包括

旅游发展目标

旅游资源评价

旅游市场定位和游客预测

旅游产品体系设计

旅游市场规划

旅游形象定位

旅游环境影响评价

重点旅游区环境容量量测

旅游环境保护规划

基础与服务设施规划

规划实施对策与建议

(二)行动保障系统设计

可持续旅游发展的实施需要全社会的共同努力,政府、企业、居民和非政府组织需要在以下方面开展工作:

1. 建立信息平台,介绍地方旅游发展情况和旅游发展计划,提高公众意识。

2. 建立旅游发展平台,为企业和外来投资建立支持平台。

3. 组织成果宣传和项目总结。



4. 建立培训和沟通计划,与市民保持密切联系,帮助他们参与开发。

5. 建立良好的监督和管理机制。

6. 编制相关行动计划。

4.4.2.4 规划的实施与监督

规划的实施与监督是实现地方旅游可持续发展目标的关键环节。实施的组织过程是否合理、监督过程是否有效直接决定着规划的实现效果。通过对规划的实施和监督,及时发现问题并采取相应措施,进而不断提高规划的可操作性和解决问题的针对性,强化规划的生命力和应用性。规划编制和过程在规划实施之前仅是一种研究、一种分析、一种建议和一种设想,只有将这种设想和建议与规划实施过程对接起来,才能构成一个系统完成的规划全过程。

就规划的实施而言,政府、企业、社会公众都是实施主体。但是,在地方旅游开发规划的具体动作中,政府、企业、社会公众各自承担着不同的责任和义务,所担当的角色也不同。企业是生态旅游规划实施的主导者,公众是参与者,政府是协调者。

实施机制的建立包括以下内容:

1. 规划的实施需要成立一个联合委员会或领导小组,设立主管部门,负责对各具体业务部门进行工作指导,办公室的成员选配要体现出广泛性、包容性的原则,应广泛吸纳主要行政部门领导、非政府组织、主要行业协会及社会各界知名人士作为办公室成员,以确保各参与方协调事务过程中赢得广泛支持。

2. 指定一个政府部门或一个机构来负责规划的实施。成立一个新的部门或指定既有的、具有综合性管理职能的部门,行使协调部门间以及各参与方之间关系的职能,全面负责规划的管理工作。

3. 构建各方履行责任义务的保障机制。首先,对各方的责任与义务进行明确的界定,使各方了解自己应该作为和不作为的行为;其次,针对各责任与义务主体的不同特点,将各方的责任与义务以契约或责任状的形式给予明确约定。

规划实施的程序、规则、标准对规划实施各参与方行为进行监督的依据。所谓监督,也就是督促各参与方在规划实施过程中遵守相关程序、服从相关规则、执行相关标准。因此,程序、规则、标准的建立与

完善是基础性的。设立程序、规则、标准的目的在于为各参与方履行各自责任和义务提供行为指南。现有的规范性框架既有可能会对规划实施起到促进作用,也有可能妨碍规划实施。这就需要在实践中对现有的程序、规则、标准进行审视,并不断加以完善。

规划监督可以引入以下途径:1. 定期检查;2. 定期报告建立的工作报告和信息举报制度,以便于管理或监督方了解实际情况;3. 媒体报导;4. 发布公告。

4.4.2.5 规划的评估与完善

在规划编制和实施的过程中需要建立一个公众了解信息的渠道,有意识地为规划认可与公众了解创造条件,尤其是规划实施的过程得到公众的了解,以便参与监督。

规划作为地方重要的发展策略,其实施需要得到行政部门和权威技术部门的认可,目前通行的做法是组织政府、人大和上级旅游发展部门进行审议,通过后实施。需要注意的是要在决策的过程中让市民参加决策和提供建议。

4.5 规划的学科配置与表达

4.5.1 学科配置

旅游规划编制一直困扰大家的一个问题是规划中的学科配置问题,由于旅游发展涉及的学科比较丰富,所以如何规范地配置旅游规划中的技术人员一直没有定论。目前主持旅游规划人员的学科背景主要有三个方面,一是旅游管理和经济管理学科、二是人文地理和经济地理学科、三是城市规划与景观设计学科。鉴于在特殊情况下旅游还涉及其他学科,如:农业、林业、考古、历史城镇保护、生态、建筑、环境技术和基础设施建设等学科。

单纯依靠某一方面的专家,都不能胜任地方发展中面临的复杂问题,建议地方可持续旅游规划在实践中进行灵活的学科组合。与城市规划项目相比,旅游规划对于主导学科的交叉性要求更强,比如市县域层面的旅游规划,其技术负责人必须有城市规划、旅游管理两方面的学科背景,或者由两位学科专家配合,如果更进一步,还需要有专门的经济管理与市场开发专家参与,这样得出的规划成果才成熟可靠。



对于风景区等偏详细的旅游发展规划,可以由规划设计和景观设计的专家多负责任,由旅游开发专家配合,因为详细级别的旅游规划往往涉及具体的景观建设和基础设施建设,市场开发专家不能单独应付。

总之,旅游规划需要多学科紧密配合,并根据实际情况进行灵活的组合。

4.5.1 成果表达

关于旅游规划的基本工作内容,《旅游规划通则》中做了具体的描述,目前已经得到长时间的应用,问题是旅游规划的内容非常复杂,而且各个地方出现的问题也不同,很难用标准化的要求进行评价,地方可持续旅游规划可以参照《通则》的要求,再其框架内适当调整。根据地方旅游的要求,可以在以下几个方面进行成果的变化:

1. 可持续旅游更加关注社会问题,所以在其成果中要加大地方参与方面的内容,研究社会需求,提出相应的规划对策。

2. 地方可持续旅游规划注重过程,注重能力建设,规划成果中可能需要适当提出相应的建议和对策。

3. 规划成果不需要面面俱到,需要的是解决问题的行动计划,由于各个旅游区主要矛盾不同,发展也很不平衡,地方可持续旅游对于其成果的要求是解决实际问题,而不是讲话的符合规范形式要求的、“僵化”的成果。

4. 旅游规划偏重于策略研究,所以其文字成果可能相对较多,这一点与城市规划有很大不同,在必要的情况下,可能需要系列的专题报告来解决问题。

比如后面将提到的海林生态旅游项目成果,其中间成果包括七个子题目,内容包括旅游业、人口、观光农业、地区基础设施和网站建设等多方面内容,具体如下:

人口与可持续发展实验区战略关系研究。

莲花湖现状和规划、发展目标建议。

海林市生态旅游网建设。

海林市旅游业现状和发展建议。

海林地区基础设施现状调查。

海林市观光农业现状以及发展措施研究。

海林市域内可持续旅游总体规划目标的研究。

比较国外旅游规划的成果形式,他们的成果内容较国内更加灵活,主要是解决主要的矛盾问题,成果的形式主要是文字报告。对于地方可持续旅游规划,可以不一定拘泥于具体的形式,但主要的成果还应该是文字成果。

4.6 本章小结

本章是全文研究的技术章节,在分析中国各个地方旅游发展状态的基础上,就地方可持续旅游规划的基本方法、内容和过程进行具体研究并提出结论。本章确定了可持续旅游的规划目标体系,提出了新的可持续旅游资源评价标准,明确了地方可持续旅游的规划过程,认定了可持续旅游规划的五个环节,即:编制—评鉴—行动方案—实施—评估反馈五个环节。最后就地方可持续旅游规划的学科配置、规划的标准化问题提出了自己的观点。



第5章 典型地方可持续旅游的规划对策

旅游规划的工作目标一般是以特定的地理空间范围为依据的旅游目的地,本章将就不同角度和地理空间尺度的旅游地进行研究,提出相应的规划对策。此外,本章还将就目前社会比较关注的主要旅游产品进行研究,按照可持续旅游的基本原则,提出相应的规划对策。

5.1 市县域层面地方旅游的规划对策

5.1.1 基本特点

除了具备旅游业发展的特点,如服务性、消费型、季节性、依赖性和综合性等特点以外,市县域地方旅游还具有与地方发展相互渗透的特别特征。市县域旅游分布体系与市县城镇体系的发展之间相互作用,表现为以下几个方面:

1. 空间渗透。市县域旅游的最大特点就是具有与市县域相似的体系结构,市县域内的所有旅游景点(区)通过旅游线路与区域内、外其他旅游目的地形成二维空间联系,表现为分布状态的空间网状结构。图5-1将大兴安岭城镇体系规划和旅游体系规划做了比较,图中可以看出,沿着大兴安岭地区主要发展轴线上的主要城镇都拥有一定的旅游资源,这些旅游目的地沿着城镇发展轴线形成了具有与城镇体系结构类似的旅游资源分布体系,这种与城镇并存的旅游分布结构具有广泛的普遍性。

2. 经济依存。旅游产业与城镇的产业结构体系也在一定程度上相互作用,旅游业作为一个产业不能单独存在,旅游业的发展还需要服务业、交通和建设等行业的共同作用,产业链才能形成,旅游业才能

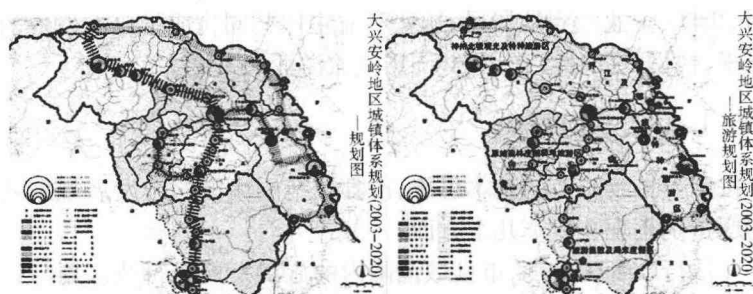


图 5-1 大兴安岭地区城镇体系规划与旅游体系规划比较图

Chart 5-1 comparison on the towns system plan and tourism system plan in Daxinganling region and

(资料来源:大兴安岭地区城镇体系规划)

运行。在某些情况下旅游业和林业、农业、渔业等共存,共同使用相同的土地,所以他们之间不可避免地发生相互作用。比如图 5-2,由照片中可以看出,鹤岗市将军山风景区内的耕地已经接近风景核心区地带,农业与旅游业相互混杂。中国是农业大国,这种农业开发与旅游开发混合的情况非常普遍。



图 5-2 鹤岗市将军山风景区鸟瞰

Chart 5-2 Birdview on the Jiangjunshan landscape section in hegang city

3. 设施共用。旅游和城市经常共用接待、道路和市政等公共设施,共用相关设施使城市生活和旅游发展密不可分。某些乡村地区的居住等设施可以直接为旅游所用,影响最大的是道路等设施,地方旅游与地方发展使用共同的道路设施,没有地方的发展,旅游业将受到很大影响。

4. 管理交叉。旅游业在地方受到多方面的管理,包括政府、主管

部门、集体、企业和当地居民,这些利益主体共同构成了旅游发展的管理要素,他们之间相互作用,共同影响旅游业的发展。

5.1.2 主要问题

按照可持续旅游的基本思想,市县域范围内的旅游发展规划的主要问题特别表现在以下几个方面:

1. 从行政管理角度,市县域范围内的旅游发展受行政区划与管理状态的影响非常大,很多地区旅游发展的瓶颈不在于产品和设施,而在于管理。如果本行政区和其他行政区之间、行政区内部各个子行政区之间,或者旅游管理部门和其他管理部门之间都存在着不协调的关系,那么旅游开发将受到重大影响,甚至无法启动、无法进入健康状态。在我国特有的人文和政治体制背景下,各个地方、地区和部门之间行政壁垒非常严重,管理体制不科学、管理能力不强等问题在某些地区已经成为制约地区旅游发展的主要障碍之一。

2. 从社会经济角度,市县域内的旅游资源开发和管理往往与市县域内的社会经济发展相互作用、互相混杂。如图 5-3。旅游发展的管理者和规划者对旅游经济的社会关联性认识不足,在实际操作中他们的目光仅集中于旅游领域所直接涉及的问题,没有从整个市县域地区总体的发展来制定战略和对策,使整个社会经济和旅游产业都受到限制。从另一方面说,旅游业只是地区发展的产业之一,旅游业必须将自身纳入到地区发展中去,自身才能健康发展。

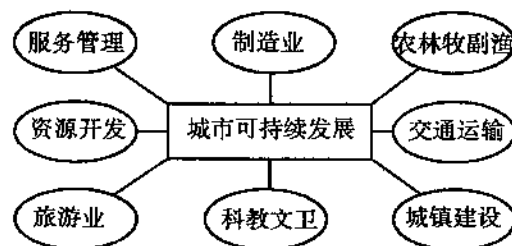


图 5-3 相关产业结构示意图

Chart 5-3 sketch map of the framework related to tourism industry

3. 市县域旅游将涉及非常大的社会面,“利益相关者”的参与和实际行动是可持续旅游的源泉,环境的保护不仅仅依靠旅游收入和产业

转型,更重要的是需要广大的民众的支持。目前市县域旅游的管理者普遍没有意识到这个问题的重要意义,在工作过程和工作方法上没有有意识地让广大的利益相关者参与,所以导致旅游发展根基不牢,这也是某些地区旅游业停滞不前、环境迟迟得不到改善的重要原因之一。

4. 从环境角度,旅游业和其他产业开发往往相互混杂,各个地方所出现的环境问题背后往往有深刻的社会渊源,目前社会对于旅游资源保护对经济发展的重要作用还没有深刻认识,地方的环境意识亟待提高,必须在规划中通过某种实际有效的途径和方法加以倡导。

5. 从社会角度,旅游对旅游地区社会环境的影响表现在以下方面:

旅游者涌入可能会导致社会关系紧张,使当地居民生活方式和价值观念发生改变,破坏原有的社会结构,使地方出现政治、道德、信仰和社会危机。

旅游者涌入可能导致人流拥挤、道路拥挤、垃圾泛滥和视觉等环境污染,亦可能导致疾病流行。

在一些特定的旅游环境中,旅游可能破坏宗教气氛以及景观的原生性。

5.1.3 规划与设计对策

市县域可持续旅游发展规划的主导思想是:通过科学的发展规划和行动计划促进市县域范围内的旅游业健康发展、旅游资源持续利用,同时使市县域社会经济健康发展、基础设施逐步改善、人民生活得到提高、社会心理稳定提升,最终使旅游业和整个社会都能稳定、持续地发展。

地方可持续旅游规划除了具备一般旅游规划的特点如决策的科学性、内容的综合性、发展预见性、成果的政策性以及实践的可操作性外,还具有以下几个原则:

1. 保护性原则:可持续发展强调对资源的保护,明确反映出保护自然和文化资源的要求和责任。因此在市县域生态旅游规划中,要强调合理利用县域范围内的自然和文化等旅游系统,保护其原真性,保持生态系统的稳定性,使生物多样性不会遭到破坏;需要保护的不仅

仅是生态资源,还包括文化遗产和社会文化结构。

2. 整体性原则:可持续旅游追求的是社会、经济、生态三个效益整合成的整体效益,它们相辅相成,有机结合,保障整个县域的社会、经济、环境协调发展。因此进行县域可持续旅游规划时,要从系统论的观点出发,用区域的视野,把所涉及到的因素通盘考虑,注重生态旅游活动与环境承载力、旅游业和社区经济发展与环境保护等关系的分析,密切协调重要旅游目的地生态系统及其组分间的关系,实现整体优化利用。

3. 特色性原则:如果旅游产品没有特色,旅游者求新、求异的需求得不到满足,就难以达到旅游所要求的效果,削弱了由于自然地域分异规律所形成的旅游资源吸引力。因此,规划时注重把握地区资源系统的特征,深刻体现其文化的内涵,深度开发适销对路、特色鲜明的生态和文化产品,以图在激烈的市场竞争中长时间保持不败之地。如图 5-4 是德国某游乐场的照片,该游乐场由一个废弃的核工厂改造而来,其中一个冷却塔经过处理变成了攀岩设施,构思巧妙令人叹服。

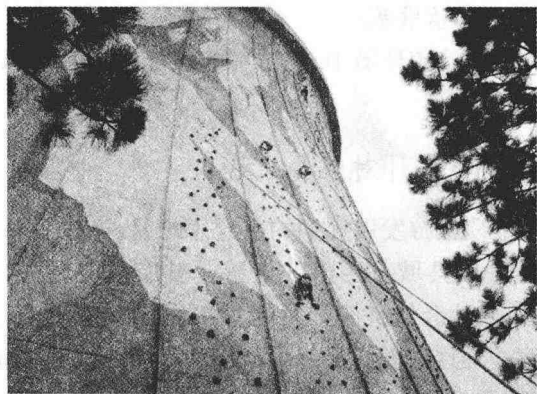


图 5-4 冷却塔改造成的攀岩设施

Chart 5-4 climbing establishment for recreation which is resused
bye a cooling tower

4. 动态性原则:规划要考虑延续性,对变化的县域社会经济的发展做出反应,预见到大区域的社会经济和人文等的变化,在一定的政策和策略范围内进行修改。可持续发展强调代际发展,就是上一代人要考虑到下一代人对于资源的继续拥有和利用,所以地方旅游发展不

一定要追求很高的发展速度和完善程度,可以保持平稳的速度,相对缓慢地、稳健地进行发展。相应的要求地方旅游规划必须预料到发展的长期性,用持续发展的眼光处理规划中面临的问题。

5. 管理优先原则:管理因素在地方旅游发展中起着举足轻重作用,尤其是涉及到较大行政区范围的旅游开发。加强旅游发展中的管理,包括政策控制、机制建设和商业营销等几方面的含义。所以地方旅游规划首先应该从管理的角度寻找问题,从宏观到微观,逐级地发现制约旅游发展的障碍,由此提出相应的发展对策。

政府是区域合作关系的倡导者、区域合作政策的制定者、区域经济效益的协调者,规划应要求政府主动承担解决行政区划分割所主导的四大壁垒(区域障碍、市场障碍、交通障碍、制度障碍)的责任。加强和突出在合作机制建立过程中组织、协调和引导的作用,从根本上打破地区封锁的格局,彻底改变各个行政区相对独立、各自为政的局面,为区域旅游合作营造一个更为宽松的环境。

规划可以通过制定政策建议,要求政府对区域旅游合作给予鼓励和支持,比如,对区域旅游合作开发项目、跨区域的旅游企业给予政策倾斜、政策优惠、政策肯定。对于积极推进区域旅游合作的部门和领导的政绩评价也应通过量化指标予以认可,鼓励区域旅游合作,保护区域合作,推动区域旅游合作。

区域旅游合作过程中一些问题的解决,远远超过旅游行政管理部門的权限,需要政府的介入,如表5-1,即区域旅游合作不只是政府旅游主管部门的事,应由政府领导亲自处理。旅游发展需要旅游产业与其他产业和部门建立良好的协作关系,市县域旅游尤其需要一个相互沟通的平台,需要的很多社会资源支持,如:市域基础设施,这也应该是政府的责任,需要在规划中予以建议和要求。

表5-1 市县域旅游的利益相关团体列举

Table 5-1 stakeholders in county system tourism

其他城市(旅游地);市级人民政府(包括旅游局和其他部门交通、农林渔业部门、建设规划部门);县级人民政府(林场);村级人民政府(林场);旅游开发部门;旅行社(市内和地区外);政府其他部门;城市其他产业;旅游培训部门;商业、餐饮业者;城市居民;乡村居民(居民委员会);旅游协会组织;环保等协会组织;旅游者……



市县域旅游开发存在开发方式和经营体制的问题,不科学的开发方式导致很多负面因素的出现,规划应该有意识地要求政府应该有调整经营思路,建立科学的营销方式和开发机制。

政府还肩负着保护资源和环境的责任,由于市县域的旅游景点往往处于偏僻的地区,当地的管理能力和管理意识较差,缺乏环境观念和管理能力,就需要市县级政府,主动参与监控和管理。

市县域内的旅游地往往位于偏远地区,无论是政府、职能部门、经营部门还是普通民众,都有能力不足的问题,政府可以通过适当的途径,对管理人员和从业者尤其是乡村的居民进行适当的教育,使整个管理和经营体系更加强壮。

以上都是地方可持续旅游应该深度考虑的问题,需要在规划中予以适当体现。

市县域可持续旅游规划应促进广泛参与和社会公平。市县域旅游往往涉及众多的当地人口和利益主体,他们同时也是旅游和自然资源的拥有者、维护者,通过增加就业和环境补偿等方式让民众得到经济收益,让他们体会到社会公平,这样他们才会主动地支持环境保护和旅游开发,使旅游产业能够健康地运行。实现社会公平的有效途径是广泛参与,市县域旅游开发涉及的利益主体如表 5-1,规划应该充分分析地方旅游发展中涉及到的利益相关者组成,分析他们各自的要求和作用,提出促进利益相关者参与旅游发展的途径和原则。

市县域可持续旅游规划应提高环境意识和加强宣传。可持续发展是整个社会的事,需要得到整个社会的承认。传统旅游规划中对于民众意识的提高往往关注不够,可持续的地方旅游需要制定环境宣传计划和建立有效的信息系统,这个系统的服务目标既包括游客,也包括管理人员,还包括市民。旅游规划的过程也是地方能力提高和促进地方意识提高的过程,规划应制定相应的地方能力提高计划,同时规划者本身也应承担对地方进行能力教育和帮助进行媒体宣传的义务。

市县域旅游地的开发问题,前人已经作了大量的研究,但是有一些问题需要着重处理:

市县域内的风景区建设经常和城镇建设相混合,在建设中都必须考虑到相互的要求,使双方共同发展。如:充分利用现有的设施资源,

尽量小的在风景敏感区内进行大规模建设,通过旅游业的发展促进市县旅游基础设施的发展等原则。

大型风景区用地经常和农业、林业和渔业相接触,理想的状态是通过风景区的开发减少居民对林业、农业和渔业的简单依赖,使居民就业得到良好转型;通过减少对不可再生资源的消耗而达到环境的持续改善和资源的持续利用。

旅游产品的开发和设计应尽量照顾普通民众的生活需求,创造出平民化、舒适化的旅游休闲场所。使用尽量小的投资和永久性建设,提供尽量舒适的旅游产品和服务。(如图5-5)

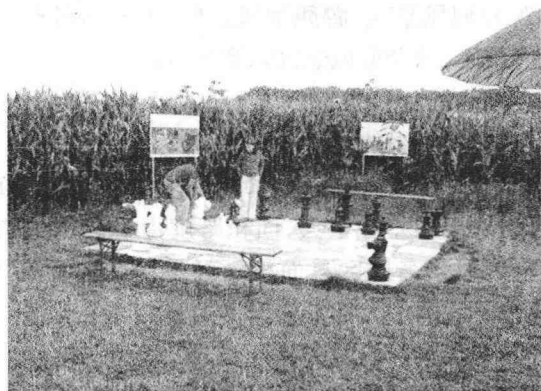


图5-5 农业旅游景观

Chart 5-5 sight of the agriculture tourism

5.2 风景名胜区旅游的规划对策

风景名胜区是我国自然与文化遗产资源管理的区划名称,它是具有法定意义的一类特定的区域。根据国务院1985年颁布的《风景名胜区管理暂行条例》第二条的规定:“凡是具有观赏、文化和科学价值,自然景物、人文景物比较集中,环境优美,具有一定规模和范围,可供人们游览、休息或进行科学、文化活动的地区,应当划为风景名胜区。”

风景名胜区是旅游区的一个组成部分,而风景旅游区是指以原来的、自然赋存的或历史遗存的景观(自然或人文—自然复合型)为载体,向大众旅游者提供的旅游观光对象物。它应当包括向大众游客开放的风光名胜区、森林公园、历史文化名城(镇)、自然保护区、主题园



等,原则上不包括游乐园、室内博物馆、美术馆等旅游区。据此定义,风景旅游区的类型一般可分为:山丘型旅游区、峡谷型旅游区、河湖型旅游区、海滨型旅游区、森林旅游区、草原型旅游区、文物古迹旅游区、古城(镇)旅游区、园林型旅游区等。

我国风景名胜区依据不同分类标准有不同的分类,如按等级特征分类:可分为国家、省、市(县)级三类,按用地规模分类,可分为小型风景区(20km^2 以下)、中型风景区($21 \sim 100\text{km}^2$)、大型风景区($101 \sim 500\text{km}^2$)、特大型风景区(500km^2 以上)四类;如按结构特征分类,可分为单一型风景区、复合型风景区、综合型风景区三类;按功能设施特征分类,可分为观光型风景区、游憩型风景区、度假型风景区、民俗型风景区、生态型风景区、综合型风景区六类等等。

目前全国已形成国家、省、市(县)三级风景名胜区体系,1982年我国公布了第一批国家级的风景名胜区,1987年诞生了第一批世界遗产。至今全国已有119处国家级风景名胜区,500多处省市级风景名胜区。风景区用地规划差异很大,面积跨度由不足10平方公里至上万平方公里,全国风景名胜区总面积已经占国土面积的1.5%以上。风景名胜区集中了我国一大批最为珍贵的自然与文化遗产资源,并形成了在国内外具有很大影响的资源行业。

由于风景名胜区地域相对广阔,而且中国人口密集,很多情况下中国的风景名胜区内混杂有城镇、乡村等社区结构,他们的生产生活与风景区的发展并行,很多风景区直接受到地方政府(社区)的管辖,所以中、大型以上风景名胜区的发展可以成为地方可持续旅游发展的重要层面之一。

5.2.1 基本特点

我国风景名胜区因其资源价值的重要性、构成因素的复杂性和行政管理上的多样性,具有明显的中国特色,它与国外的国家公园和国内的一般风景旅游区虽有共同之处,但既不完全等同于人口相对稀少、因素相对简单的国家公园,也有别于以发展旅游为主要目的的风景旅游区,而是区别于城市、乡村、旅游区的一种具有法定意义的特殊地区。

风景名胜区的规划是众多矛盾的集合体,风景区规划常与国土规

划、区域规划、城市总体规划、土地利用总体规划等项规划密切相关,甚至交错穿插或相互覆盖,这就需要在时间、空间和内容上相互关照、调整,并使之协调互补发展。在风景区定性方面主要是资源利用的多重性,比如旅游业与农林牧副渔业相互交叉等现象;在定量方面,风景区主要是用地规模、人口规模、开发利用强度所带来的矛盾;在定质方面主要是相关设施等级标准在配置上的众多因素;在经营管理上主要是与责、权、利相关的土地管理权限或管理体制等难题;在政策与法规上主要是接点部位的诸多问题。上述协调因素,在不同的规划工作中有不同的重点和表现形式。

由于中国人口众多,大中型的旅游风景区经常出现旅游景区与原居民住区混杂布置的情况,这是地方旅游发展常见的矛盾之一。在市场经济冲击下,作为旅游业的主要吸引物、旅游资源的主力军,我国不少国家级、世界级的风景名胜,遭到了有史以来的最严重破坏。泰山,作为中国数千年农业文明时代名山的典型代表,三条索道直插岱顶,对泰山的地形和植被造成了极大的破坏。大兴土木把岱顶建成热闹非凡的“天上城市”,从根本上改变了风景区的历史真实性和完整性。

这种在经济中心论思想指导下对旅游资源的掠夺式开发,使很多风景区被改造成“吃喝玩乐综合体”,对旅游资源造成难以恢复的破坏。个别风景区为片面追求经济效益,对封建迷信和黄、赌现象采取姑息纵容的态度。更有甚者,一些地方政府,打着“开拓旅游市场”、“盘活国有资产”的旗号,公然违背国务院行政法规的规定,已经或正在酝酿将风景区内的资源土地资产、门票出让给外商或“捆绑上市”。

自然风景旅游区很多位置偏僻,而且涉及到生态敏感区和生物多样性保护问题,在那里进行设施建设与城市建设有很大不同,必须谨慎从事。另一方面,偏僻地区的建设和设施配套水平较低,尤其是北方地区,那里还有特殊的季节性问题。所以风景区建设中必须考虑到选址建设成本、建设标准、建设材料和使用方式等多重因素。风景区的建设标准和要求与城市有所不同,风景区内的建设由于涉及到生态敏感性问题,其建设必须充分考虑到占地、耗能和排放等问题,但风景地区的建设往往在建设技术和环境技术方面相对落后,类似城市建筑所要求的节能和保温要求也不能满足。所以可持续旅游规划要求旅

游开发的建设过程尽量达到影响最小化和建设科学的目标。

由于我国人口众多,结合现有的休假方式,各地景区经常出现游客数量大起大落的现象,比如在黄金周时期,很多景区出现游客数量超过旅游承载力的情况。在我国西部和东部地区或者乡村地区,经济水平还相对落后,缺乏旅游开发所需要的资金和技术,所以在某些地区或者存在资金瓶颈,或者出现掠夺式开发的现象。

此外,由于中国是发展中国家,国民的消费能力还不是很高,目前我国主要的旅游行为还以大众旅游(mass tourism)为主。所以地方旅游发展规划在旅游产品设置和设施准备方面应充分考虑到国民的游览和休闲方式,并充分预计到未来的发展趋势。

5.2.2 规划与设计对策

当前在风景名胜区规划中相对成熟并能采用分类指导的分类主要是等级特征分类、用地规模分类和结构特征分类。按等级特征分类的国家、省、市(县)三级风景名胜区,在编制规划时,随着等级的提高,其保护的力度要随之加强,对利用方式和开发建设也要更加严格,如对于国家重点风景名胜区,规划必须要划定核心景区,并编制核心景区的专项保护规划,确定核心景区的保护重点和保护措施。核心景区内严格禁止与资源保护无关的各种工程建设,严格限制建设各类建筑物、构筑物。而对于市(县)级风景名胜区,不一定要划定核心景区,只需编制分区保护规划,在保护风景名胜资源的前提下,其利用方式和开发建设可以相对丰富。用地规模分类和结构特征分类可相应结合起来体现规划中的分类指导原则。随着用地规模的扩大,风景区结构的复杂性增大,规划编制的内容和协调的因素也相应增多,因此规划要针对不同用地规模和结构特征的风景区,分类确定编制不同的强制性内容。如小型风景区,尤其是一些城市近郊小型风景区,通常结构和功能单一,对于资源利用只需编制由风景游览欣赏对象组成的单一的风景游赏系统内容。

许多中小型风景区,多具有复合型结构,对于资源利用,必须编制风景游赏系统和由旅游接待服务设施组成的旅游设施系统两项内容。很多大中型和特大型风景区属于综合型结构风景区,不仅要针对游赏对象和旅游设施编制规划,还要编制由相当规模的居民生产与社会管

理内容组成的居民社会系统规划。

地方旅游规划提倡增强管理能力和建立健全科学的开发机制,倡导不同的投资方式,既鼓励外来投资,也注重本地投资。由政府统一管理,协调区域关系,制订统一的服务标准,促进各个企业之间合作发展,同意进行营销和宣传,避免恶性竞争。

广泛参与是解决地方发展的重要手段,也是 21 世纪议程的理论支柱之一。遇到社区与风景区混杂的情况,不可对他们采取歧视政策,可以让他们参与开发,从中受益并使社区得到发展,同时保留社区原有的社会结构和风俗文化,必要时再采取搬迁的方式处理。政府应采取措施对居民进行教育,为他们提供相关的旅游开发信息,鼓励他们进行私人投资。

在风景区建设时可以因地制宜设定建设标准,可以采取带有地方特色的技术形式,也应该采用一些先进的环保和节能技术以减少维护成本和环境影响。由于我国现有的技术和经济能力有限,总体的原则还是科学地进行用地布局,避免建设性破坏。

贫困是环境破坏最主要的原因之一,地方主管部门要进行适当的宣传教育,提高居民的环境意识,让他们意识到旅游开发的潜在价值。使用地方投资是可持续旅游最为倡导的投资形式,地方主管部门应采取多种方法使当地居民参与到旅游投资中,让他们从中受益,这样既可有效解决资金不足的困难,也可以减少当地居民对环境的依赖,让他们主动参与到资源的保护中去。

在旅游产品形式的开发上,规划应该立足国情,开发大众型的旅游产品,而不是想象中的保守的旅游产品。开发能够为广大人民服务的低价优质旅游产品,让他们“持续地”进行休闲旅游活动。对于控制旅游承载力问题,地方旅游规划要求对旅游人数进行有预见性的引导,而不是被动性的控制,发展长期多次的旅游消费行为,避免出现大量旅游人群集中的现象。

针对我国人均土地少和人均风景区面积少的基本国情,必须通过综合协调,有效控制各种土地利用方式,达到充分合理利用土地和风景区用地的目的。为此,风景名胜区土地利用规划更要加重其协调作用,充分突出体现风景名胜区的土地的特有价值,保护风景游赏地、林地、水源地和优良耕地,尽可能地扩大风景用地;因地制宜地合理调整



土地利用,发展符合风景区特征的土地利用方式与结构,如风景区内城镇,应优先安排游览服务设施建设用地,减少第二产业发展用地等。

风景区规划方案的形成和抉择,也是多方面、多目标、多层次、多种构思方案综合比较、择优遴选出来的。规划文本常由行政主管、相关专家和技术经济部门共同编制,其中的行政主管既包括直接管理旅游的部门如旅游局,还应该包括政府、财政、交通和农林等相关部门。其中,技术人员则应包括多个专业角度,即:规划、管理与营销、建筑和排水供热等相关专业人员进行交相配合组成。

涉及到具体的技术层面,规划可以在以下几方面对风景区进行环境评估并提出相应的规划策略:

温室气体排放

能源利用率、保护和管理淡水资源

旅游的社会和文化影响的管理

旅游土地使用规划和开发

空气质量保护和噪声控制

废水管理、排水系统和水系

废弃物最少化、重复使用和回收利用

环境有害物质的储存与使用

文化遗产保护和生态系统保护和管理

5.3 城市主导型地方旅游的规划对策

在全球城市化进程加速进展的大背景下,城市的规模和内涵日渐提升,城市功能内涵逐步从基本的生活、生产和居住功能增加到具有文化、魅力和影响力的层次,使城市能够吸引大量的旅游者前来观光游憩、体验、休闲度假。(城市旅游规划原理,吴志强,2005),城市旅游的目的地是城市这一空间实体,但是城市所提供的旅游产品包罗万象,既包括城市的历史文化和生态景观,也包括城市的人文和风俗民情、生产生活方式,同时也包含城市的居民本身。国外城市旅游理论研究始于20世纪70年代,目前已经作了大量的研究,形成了独立的理论体系,目前国内外城市旅游研究的理论基础主要集中在:供给与需求、旅游行为、规划与政策、旅游地的市场营销,基本上已经形成多学科综合研究的局面。从可持续发展的角度,城市旅游规划还应该有

一些研究空间。

5.3.1 主要问题

1. 城市旅游发展面临的最主要矛盾是城市发展与旅游发展之间的对立统一,传统旅游规划过分注重旅游经济的发展而不是城市(社区)经济、社会和环境的综合发展,目标集中在旅游开发行为本身,忽视了城市发展这一大背景。

2. 由于城市旅游开发与城市发展相互混杂,城市旅游目标的实现依赖于整个城市的支持,所谓城市的支持包括很多方面,既包括政策层面,如政府在制定宏观发展政策时对旅游业的特别关注,在城市形象塑造、城市旅游环境塑造、服务环境改善方面的支持等;也包括微观层面,如产业协调、相关设施建设和统一营销等工作。城市旅游的发展需要城市为之提供一个良好的环境,目前很多城市已经意识到这一问题,很多地方政府都在举全市之力推销其城市,从塑造形象入手来发展旅游。以目前的发展水平来看,地方主管部门还有很多工作要做,原有的误区认为旅游发展只是旅游主管部门的事情,其实不然,旅游的良好发展起始于宏观管理水平的改善。落实到具体工作,很多地方的管理体系还不健全,管理能力还有待提高。

3. 城市生活与旅游观光行为混杂,城市各项产业与旅游产业发生作用。在很多城市,旅游业对市民生活水平带来了很大的影响,既有积极因素也有消极因素。外来旅游者的涌入,对城市的直接影响是使环境质量降低、城市设施和生活空间遭到占用,物价上涨。如果不处理好,将对当地居民心理和生活带来冲击,最明显的例子是大连市,据很多旅游者反映,作为著名旅游城市,大连居民对外来者并不友好,甚至有很大的排斥心理。这种现象产生的原因在于当地居民没有从旅游经济中得到益处,反而在生活质量上受到影响,承受着外来人口带来的高物价、污染和交通拥挤等现象,逆反心理不可避免。这个现象反映的是城市旅游中的社会公平性问题。

4. 从旅游产品角度,任何能够产生旅游吸引力的自然、文化和社会生活现象都可以称为旅游产品。城市生活包罗万象,文化遗存丰富多彩,城市的每个角落都可能对旅游者产生吸引,而且城市旅游应该是“利益相关者”涉及面最广的旅游产品。城市旅游与城市的经济建

设、基础设施建设、交通、文化服务、教育和生态环境建设都密不可分,这一点在传统旅游思维中未得到充分重视。(如表 5-2)

表 5-2 城市旅游利益相关者组成

Table 5-2 Stakeholders in urban tourism

城市旅游的利益相关团体列举(Stakeholders)

政府:市政建设、市容、交通、经济、文化、环保、工商税务等各个部门;城市内的各类组织:私营企业、非政府组织、当地社区、教育机构、研究团体、媒体、旅游经营商、居民。

5.3.2 规划与设计对策

可持续的城市旅游,就是通过旅游业这一“发动机”,促进城市经济、文化功能的综合提升,在合理发展旅游业的基础上,改善城市的设施水平、形象和竞争力,促进城市各项事业向前发展;使城市旅游与城市发展紧密结合,通过旅游业增加市民就业,逐步改善城市环境和人民生活水平;通过旅游业使城市的物质文化和非物质文化遗产得到有效保护和恢复;最终实现城市和旅游两者共同的可持续发展。具体的对策包括以下几方面:

1. 建立“政府主导型”旅游产业,针对城市的不同情况,组建城市旅游发展工作组,其成员不仅包括旅游主管部门,还应该包括其他城市职能部门,共同决策城市旅游的发展目标,并制订切实的行动计划。总体目标是建立科学的管理决策系统,通过负责任的管理,有效地解决发展中的具体问题。

2. 有计划地整合城市旅游产业链,提炼出城市中所有可能的吸引物,建设好产业链的每一个环节。尤其要处理好旅游发展与城市旅游资源的保护关系,通过旅游开发,促进城市居民对城市中文化资源的珍视和保护,促进城市环境的改善。

3. 努力增加就业,积极对从业人员进行教育,通过多种方式提高居民可持续发展意识,以此改善旅游环境和城市环境。从另一方面,旅游业开发应充分体现当地居民的利益,尽量使地方居民参与旅游开发和就业,提高他们的生活水平,使城市居民从旅游产业中受益,促进社会公平,这样旅游业才能保持和谐的发展状态。

4. 将旅游发展与城市发展有机结合,将旅游规划纳入城市发展

规划的系统中去,让旅游产业和其他产业建立和谐关系,使旅游与整个社会的经济发展共同繁荣。

5.4 乡村主导型地方旅游的规划对策

乡村旅游,就是以乡村地域及农事相关的风土、风物、风俗、风景组合而成的乡村风情为吸引物,吸引旅游者前往休息、观光、体验及学习等的旅游活动。

从世界范围看,发展乡村旅游已有百年历史。各国的实践证明,乡村旅游以其鲜明的特色和功能,在满足旅游消费需求的同时,有效促进了贫困农村的经济发展,成为各国旅游业发展的重要领域。

中国广袤的农村聚集了大约 70% 的旅游资源,其浓郁的乡土文化、独特的民俗风情、多彩的民族特色、甜美的田园风光,使乡村旅游充满了魅力。目前中国乡村旅游景区(点)每年接待游客超过 3 亿人次,旅游收入超过 400 亿元人民币。中国乡村旅游已经成为旅游业新的成长点,成为带动农村脱贫致富的一个亮点。

2006 年是国家旅游局确定的“中国乡村旅游年”,由国家旅游局在全国倡导的创建全国农业旅游示范点已达 359 家,遍布内地 31 个省区市,覆盖了农、林、牧、副、渔及种植业、养殖业、加工业等农业的各种业态。据初步统计,每年“五一”、“十一”和“春节”三个黄金周,全国城市居民出游中选择乡村旅游的约占 70%,每个黄金周可以形成大约 6000 万人次规模的乡村旅游市场。乡村旅游资源非常丰富,几乎包含了所有的类型。就乡村旅游开发的角度看,我们应该首先去除掉国家级风景名胜区、国家森林公园、自然保护区等等已经由国家直接控制的成型的景区。因此,乡村旅游,更多的是着眼于景观农业及乡村休闲。

乡村旅游资源可以分为五大类:山水环境资源、生态环境资源、田园环境资源、村落环境资源和经济产出资源。

5.4.1 主要问题

中国的乡村旅游虽然已经广泛铺开,但也正面临着艰巨的考验。在发展中有很多问题急需解决:

1. 基础设施落后、管理能力欠缺。乡村旅游目的地主要集中在城



市边缘地区和相对偏远的农村地区,这些地区的基础设施建设普遍比较落后。中国是发展中国家,农村生活水平较低,很多农村的景观面貌还相当落后,生活必需的基础设施不健全,此类问题在较长一定时期内将会成为乡村旅游发展的主要障碍。农村地区发展旅游不仅硬件设施落后,管理水平也是大的障碍,农村人口本身素质就低于城市人口,加之旅游发展将需要大量的管理和从业人员,尤其是管理人员,所以使管理系统问题日益凸现。目前乡村旅游处于自发发展的早期阶段,从业人员很多都是当地居民(农民),由于他们文化和专业素质的限制,各地出现了大量的低级错误,如:服务态度恶劣、接待水平低下,生态和文化核心遭到毁坏,环境和景观质量降低等现象。

2. 资金投入不足、开发机制混乱。农村在中国社会生活体系中属于弱势群体,据中国扶贫开发协会副会长田瑞璋介绍:目前中国农村人口尚在贫困线的贫困人口 2300 多万,处在温饱边缘线近 5000 万。如果按照联合国和世界银行提出的人均每天消费 1 美元作为贫困线的话,中国贫困人口将可能突破 2 亿,按照年 683 元的中国标准,2004 农村居民人均纯收入为 2936 元,2005 年中国农村没有解决温饱的贫困人口有 2365 万人。

由此可以看出,农民为满足本身生存需求的压力就很大,进行旅游投资的能力将更弱,乡村旅游的资金来源有限,很多地区无法进行正常的经营活动。

另一方面,由于农村的集体所有制形式和林业国有制等多种所有制和经营形式的存在,乡村旅游资源面临多头管辖、利益混杂的局面,普通居民无法接触到顺畅的投资渠道,所以即使有投资需求,也无法参与旅游开发。

3. 社会参与有限、产品开发不足。地方投资者(农民)由于资金和经营能力有限,相对于外来投资者往往处于弱势地位,农民经常被排斥在旅游开发行为之外,得不到旅游带来的收益。在与旅游收益无缘的情形下,当地居民对于旅游资源保护和开发的积极性不高。另一方面,乡村旅游很多情况下在乡村和偏远地区展开,那里交通不便,有些地区还有很强的季节性,一些旅游开发企业单纯的从外部引进工作人员,造成建设成本、管理成本剧增,反而不利于旅游业的健康发展,同时也不利于农村社会的全面发展。乡村旅游产品既包括自然的风景

和乡村的景观,同时也包括一系列的产品,如系列的绿色食品、工艺品和文化产品,目前的中国乡村旅游开发处于大众观光层次,还只限于简单的观光和餐饮、住宿等活动,深度的旅游产品链、产品体系还未形成。

5.4.2 规划与设计对策

可持续的乡村旅游,就是通过迅速启动乡村旅游,满足城市人口中日益增长的休闲需求,改善城市人口的生活质量;通过乡村旅游改善乡村面貌和环境设施水平,为农村提供经济增长动力,促进农民的就业转型,提高农民的生活水平,最终为国家实现建设“新农村”目标提供强力支持。总之,可持续乡村旅游的基本原则是:通过合理利用乡村的风景和文化资源,结合设施基础和乡镇建设实际,因地制宜地发展具有乡村特色的旅游产品和产业,有效地缓解贫困,使乡村旅游和地方发展同步进行,最终实现地方的可持续发展。

新农村的基本要求,就是“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”。旅游开发对于实现生产发展,生活改善,文明乡风形成,整洁村容建设,都将具有良好的直接推动作用。

可持续的乡村旅游规划,需要着重在以下几方面做工作:

1. 建立本地化的产业链,完善旅游所需要的基础设施和接待设施。乡村地区普遍设施水平较差,可以因地制宜地制订发展计划,充分利用现有设施基础进行旅游接待工作,结合乡镇规划建设进行旅游设施建设。在旅游基础设施建设过程中要有意识地利用现有基础,通过改建、扩建和新建等多种方式改善设施条件和农村的建设水平,同时与乡镇建设结合进行市政和基础设施改造,提高地方人民生活水平。

2. 创造机会使当地居民(农民)平等地参与旅游就业,扶持行业协会,引导和培育乡村旅游协会建设,对居民进行素质培养,使其具备为旅游接待提供服务的素质。促进经营者共生化,制定“市场准入”和“市场退出”政策,吸引有条件的农户和一定数量的外来经营者进入,引导外来经营者和本地经营者实现分工共生、合作共生,促进经营者共生化。

3. 加强政策支持和管理的,制订能力建设和培训计划。地方旅游发

展规划既包括空间、设施和产品规划,还应该进行能力建设规划,有意识地对地方居民进行素质教育。对直接参与旅游的人员,应进行系统的专业培训;对参与旅游产业的居民,应给予基本的素质教育;对地区内涉及到的“利益相关者”,应有意识地向他们传达旅游发展信息,提高他们的参与和环境意识,引导他们支持旅游产业和旅游资源保护事业。

4. 鼓励产业链本地化,出台政策扶持产业链本地化的实现,重点是通过四分——地区(行业)分工、产品分类、顾客分层、服务分级来实现政府分类指导和管理,研究制定统一的政策、标准和管理办法,把各种形态的乡村旅游纳入统一的管理轨道上来。通过对整个服务与产业链系统进行系统性开发,深度挖掘乡村旅游的魅力和内涵,倡导高尚的旅游情操。

5. 乡村旅游发展的早期,经常面临各种困难,政府需要以新农村建设为契机,在资金、规划土地、税收、道路通讯、水电供应、门票收费等方面对乡村旅游发展实行较为优惠的扶持政策,使之顺利启动。如表5-3。

表5-3 市、县(区)政府乡村旅游扶持政策表

Table 5-3 the support policies for village tourism from municipal government

扶持政策	内容
资金政策	设立乡村旅游发展专项资金,主要用于乡村旅游项目的投资补助或贷款贴息,以及项目区及周围地区的道路、通讯等基础设施建设。金融机构要把乡村旅游项目贷款列入相应的计划,对重点项目优先给予贷款支持。
土地政策	在政策许可范围内,对只少部分改变土地使用性质、仍以农业生产活动为主体。
水电政策	对村寨的乡村旅游项目,按农业水电价格政策给予支持。
交通政策	交通、旅游部门对乡村旅游项目集中区域可以开辟交通、旅游专线,为市民和旅游者出游提供便利。
价格政策	对乡村旅游项目的定价及管理实行一定的优惠政策,既能使广大消费者接受,又能使项目本身获得一定的经济效益。同时,政府还要协调好规模扩张和内涵深化、乡村旅游发展与农村经济结构调整、乡村旅游发展与可持续发展、政府政策与市场化发展等各方面的关系。

6. 倡导科学的建设和传统文化保护

乡村旅游处于偏远地带,接待设施建设和建筑风格控制上要实行“因地制宜、因材致用、因势利导、因物施巧”的设计原则,既要体现原有乡村风貌和乡土风情,又要融入现代理念和方法。争取采用一些巧妙的新技术,建造出一批具有低能耗、可循环和自调节性的乡土建筑,构建有浓郁乡土风情和鲜明地方特色的新农村。

7. 探索新的旅游开发和投资模式

乡村旅游投资的来源包括四部分,即政府、村集体、投资商和农户。四个融资主体在乡村旅游开发中缺一不可,在实际操作中需要非常巧妙地处理好各个资金主体的协作关系,并尽量使用地方(农户)投资,使地方民众获益。

政府应该对交通道路、上下水管网、水利灌溉等公共设施的建设给予补贴,对村落规划、技术辅导予以支持,对市场启动、宣传推广、前期消费带动,给予直接的扶持。

在政府协助下,核心机构是村委会,这是代表集体经济的决策机构。村集体经济对于整体发展的投资和决策,是系统科学发展旅游新农村的关键。应该选择集体经济相对较发达的村落进行旅游新农村建设,这样才能较好建设基础设施,投资一些中型的旅游项目,形成较大的吸引力结构。

投资商,是建设新农村的外来动力。可以进行较大的投资,建设独立的旅游项目,比如大棚餐厅、大型鱼塘、景区项目、野奢酒店、山水酒吧等等,成为带动旅游的重点。应该规划一批旅游项目,吸引多家机构投资,已达到区域吸引力的最大化。

农户,是旅游新农村的主体,是受益人,也是投资人。农户投资新民居建设、投资餐饮(农家乐),投资经济作物(花卉、果林等)、投资家庭旅馆等等,是打造新农村最为重要的内容。

鼓励地方建立乡村旅游协会,把各种乡村旅游经营者吸收进行业协会,加强行业自律,帮助协会制定章程,建立其运行机制,明确客源分配原则,保证客源分配的公正、透明。

5.5 资源主导型地方旅游的规划对策

生态旅游与文化旅游,分别侧重于自然资源和文化资源,但又相



互兼容,特征相似。早在1972年,联合国教科文组织《关于在国家一级保护文化和自然遗产的建议》中就指出“文化和自然遗产应被视为一个同质的整体”。生态旅游和文化旅游作为相对独立的旅游形式,已经分别形成了各自的旅游规划体系,尤其是生态旅游,在从2000年到2005年的五年中,生态旅游热在中国广泛传播。但是从可持续发展的角度来说,无论是生态资源还是文化资源,都是特殊敏感的不可再生资源,都面临保护与发展的矛盾,都可以用可持续旅游的基本思想加以应对,所以本小节将他们作为一类问题进行抽象处理。

随着社会的进步,交通的发达,全球化把来自世界各地的游客带到了历史文化地区和生态资源集中区旅游。从最广泛的意义来说,历史文化和自然遗产属于全人类并应当向所有人展示它的历史价值;然而而不规范的行业制度和粗放的经营模式却给历史文化城镇的旅游开发投下了不同程度的阴影。一方面,遗产保护者视旅游为和平时期的灾难,另一方面,旅游开发者却把遗产当作优良的产业“孵化器”。如果双方都恪守自己的信条,则遗产保护和旅游发展只会出现双亏的局面。实践证明,避免这个局面的唯一出路就是可持续旅游。只有从可持续发展的高度上看待旅游管理与遗产管理,才有足够的共同基础和长远利益。

5.5.1 主要问题

1. 保护和开发矛盾尖锐。保护与开发是伴随全球发展的普遍问题,有资源开发的行为,就有保护的需求,如何处理好两者的关系也是旅游业面临的艰巨挑战。中国在旅游发展过程中付出了惨痛的代价,每年各个城市和地区都会有负面消息传来。比如2006年12月份四川成都计划地拆除了代表成都历史风貌特色三大传统区域之一的“宽窄巷”,野蛮程度匪夷所思。为满足日益增多的旅游者的要求,文化遗产区和自然景区的管理者、规划人员应该怎样保护、利用资源遗产,如何进行旅游服务设施建设,已经成为业界研究的一个课题。由于中国国民的道德水平和文化水平还存在很大差距,对于环境保护和文化尊重的意识还很低,很多地方在旅游开发的过程中出现了资源破坏的现象。

在旅游发展中各地大兴旅游设施建设之风,使环境迅速退化——此类情况在历史文化城镇和风景核心区中几乎处处可见。如承德,外

八庙周围原来只有几个不甚起眼的小村落,环境十分和谐,外八庙的建筑非常显著。现在,各个寺庙门口和附近都建起了房屋,商店和饭店鳞次栉比,严重破坏了原来的整体环境。从远处看,各庙宇湮灭在现代建筑包围之中。事实上,这种现象在国外也并不少见,而且不只是发展中国家。比如英国著名的世界遗产威斯特敏斯特大教堂,英国 ICOMOS 早在 1991 年就曾对其进行调查,指出过度的旅游已经造成了极大危害,但“这种令人痛惜的情况依然在继续着”。

2. 概念和方法模糊。中国经历过几年的“生态热”之后,理论界目前正在反思,对于生态旅游的基本内涵问题已经讨论多年,至今仍未统一思想,对于生态旅游的基本框架、规划原则、方法仍没有定论。经过几年的实践,理论界发现,现有的理论体系不能有效解决生态旅游中面临的系列问题。比如,很多生态旅游规划中都提出严格保护资源的基本原则,如:划定保护范围,确定生态容量等方法,但在实践中并不能有效实施,很多地区生态破坏依然严重。

3. 缺乏相应的信息宣传和教育。中国所谓的“生态旅游”目前基本停留在初级、原始的阶段,在生态旅游的生态规划与生态教育方面几乎空白。旅游业主要以营利创收为目的,在旅游景点,很少设立宣传生态知识的宣传栏,导游们的导游词中也很少触及与生态道德教育有关的知识与意识。而且,旅游管理部门中的干部职工以及导游中的大多数人未接受过系统的生态教育培训与生态道德培训就直接上岗,旅游环境与资源管理工作十分薄弱。只强调“旅游资源”的开发而忽视了旅游对环境的影响和对资源的破坏。整个旅游操作过程,包括生态旅游规划、旅游产品设计、基础设施建设设计与规模、生态教育产品、景区功能划分等,既与旅游区自然景观和生态环境保护不协调,也未能给游人提供充分、足够的景区各种信息,未能充分利用旅游这一生动活泼的大学城。

4. 技术和管理能力不足,缺乏相应的监督和法律保护。单纯从环境保护和历史文化遗产保护来讲,国家已经有相应的法律法规体系,各个地区也有相应的环境保护和历史文化保护规划,但是真正落实到操作层面,目前中国各个地方的管理状态和管理能力还很欠缺。现在主要的矛盾是地方对于资源的保护和监管不力,未将环境保护列到重要的地位处理,各地普遍都有有法不依、地方保护、权钱交易以及

纵容包庇破坏环境的行为出现。

5. 规划和发展中未对环境价值予以充分认识,未对环境消耗进行补偿。政府和国民未对环境资源的价值予以充分尊重,在规划和发展中未将环境价值列入发展成本中去,所以也没有对环境消耗进行补偿,导致系列的环境问题。

6. 在风景资源地区大规模建设,破坏了资源的原始风貌和景观特色。在中国的地方发展过程中存在一个大的误区,就是认为旅游开发就是建大宾馆、大酒店、大广场和大公园,认为旅游发展就是建设旅游接待设施。这是地方政府常犯的一类错误,自然和文化资源敏感性非常强,极易受到破坏,并且不可恢复。地方可持续旅游发展的基本原则是均衡发展和谨慎发展,注重地方整体发展,而不是单纯的所谓大开发和大建设。

7. 利益相关者参与不足。生态和文化资源保护与发展的矛盾最终体现在地方能否真正发展,地方居民有时是资源的真正保护者,只有得到广大居民(市民)的真正支持,资源保护才能有坚实的基础,资源利用才能真正可持续。图3-5是资源保护与发展中涉及到的利益相关者组成,很多地方旅游规划未对地方发展中的利益相关者利益进行评估,未对他们需求加以科学引导,所以导致规划的不科学和不可操作性经常出现。在很多地方,居民生活在生态敏感区和历史风貌保护区范围之内,由于贫困等问题,他们不会主动进行资源的保护,这就需要旅游发展和相应的政府部门加以引导,为他们提供经济出路,让他们从旅游发展中受益,这样他们就会主动参与资源的保护与恢复。在非洲肯尼亚的某些国家公园,地方主管部门将公园收入的10%~15%返还给社区,支持他们发展,这样,地方居民就积极的参与公园的保护,并与狩猎等破坏行为进行积极斗争,为地方生态资源的保护做了积极的贡献。这种反哺地方的做法值得学习和提倡。

表5-4 自然和文化旅游的利益相关团体列举

Chart 5-4 Stakeholders of the eco-tourism and cultural tourism

自然(文化)旅游区管理人员、环境保护(文物保护)部门、城市和乡村设施建设部门、志愿者、游客、政府、同盟的和竞争的政府机构、私营营利部门、非政府组织、当地社区、原住民社区、教育机构、研究团体、媒体、旅游区职工、旅游经营商、拥有私人地产的居民(在生态或文化旅游区内拥有土地或房产的居民)、资源开采的利益团体

旅游环境问题的形成原因主要有以下几个方面:

1. 思想意识方面的原因。很多地方认为旅游业是无烟工业,不会导致环境污染;认为旅游是低投入、高产出的劳动密集型产业;认为旅游资源不存在耗竭问题。

2. 管理体制方面的原因。目前我国在旅游环境与资源保护方面还缺乏统一规划与引导,管理体制上还存在不通畅的问题。

3. 主观决策方面的原因。旅游业的发展具有很强的政治性,体现了地方政府(社区)的意愿(political will),所以地方主管部门的决策引导对资源保护也具有决定性作用,决策者的素质在很大程度上决定着旅游的成败。

4. 旅游经营和旅游者行为方面的原因。在旅游开发与经营过程中需要对旅游行为进行引导和约束,可以在一定程度上限制对环境的负面影响,地方经营者为追求短期效益,无原则地纵容不科学的开发行为和旅游行为,在一定程度上促成了对环境的破坏。

5. 其他产业发展方面的原因。生态敏感区的其他产业活动如农业和采伐业对旅游资源的抢占在中国各个地方比较严重,如果处理不好将会迅速造成旅游资源的不可再生。

5.5.2 规划与设计对策

自然和历史文化旅游发展及其资源保护的核心问题从表面上看是如何开发与保护这一基本矛盾,但真正的矛盾是其背后的社会和经济矛盾。

对于中国,目前整个国家各个地区的生态状态都不容乐观,那些理想状态的、不受人为影响的景观地区可谓少之又少,而且中国人口众多,很容易出现大量的集中人流,使生态景观在很短时间内受到重大影响,原始景观系统受到迅速破坏。

经验表明,所谓的“生态旅游”仅是一种旅游形式,“自然”和“生态”只是一种旅游产品,是旅游欣赏的目标,理论界对于生态旅游的定位有两种倾向,一种是“宽泛”的概念,将所有与自然有关的旅游都称为生态旅游,这种倾向在中国非常普遍。另一种倾向是微观化的生态旅游,这种倾向认为,只有那些生态系统和景观不受破坏的原始条件下的旅游,或者是旅游行为中生态体验极佳的旅游才能称为“生态旅

游”。

文化景观资源与生态景观资源的境况相近,由于近年来的“旅游热”持续升温,中国的文化和自然景观现状受到严峻影响。2002年《国际生态旅游标准》就提出了生态旅游产品的八大原则,即:

1. 生态旅游的核心在于让游客亲身体验大自然;
2. 生态旅游通过多种形式体验大自然来增进人们对大自然的了解、赞美和享受;
3. 生态旅游代表环境可持续旅游的最佳实践;
4. 生态旅游应该对自然区域的保护做出直接的贡献;
5. 生态旅游应该对当地社区的发展作出持续的贡献;
6. 生态旅游尊重当地现存文化并予以恰当的解释和参与;
7. 生态旅游始终如一地满足消费者的愿望;
8. 生态旅游坚持诚信为本、实事求是的营销策略,以形成符合实际的期望。

《标准》提出的生态旅游的基本原则实际上就是可持续旅游的基本内涵的表达,这些内涵既适用于生态旅游,也适用于其他类型的旅游,既适用于泛化的生态旅游(自然风光旅游),也适用于文化产品旅游。解决好生态资源和文化资源旅游背后的社会与经济问题才是可持续旅游的核心理念,基本的原则和对策是:

通过科学的开发与策划,解决好资源敏感区内居民的生活出路,为他们提供旅游就业机会,让他们从旅游发展中得到收益,这样才能主动支持对资源的开发和保护工作。

解决好资源保护后面的社会问题。生态和文化旅游不仅仅是旅游本身的问题,需要得到整个社会的支持,这些支持既包括政策和资金支持也包括各个产业间的合作支持。很多地区旅游发展缓慢的背后都有社会方面的障碍,如:管理体制、地区接待设施能力不足等。

贫困和观念落后也是影响资源保护的最重要原因,其影响甚至超过了旅游行为本身对资源的影响,必须努力解决好地区的经济发展问题,才能最终减少他们对不可再生资源的过分依赖,将环境影响降到最低。

自然和文化旅游开发必须为旅游者提供良好的景观和信息体验,对生态和文化遗产的价值进行广泛宣传,增加他们的环境责任感,倡

导他们进行高尚的旅游活动,使他们在旅游过程中得到高层次的精神享受,减少旅游行为本身对环境造成的损害。

坚持谨慎开发和监督补偿的原则,从持续发展的角度,生态和文化资源属于不可再生资源,基本的开发思想还应该是谨慎小心,控制好核心资源的保护,在开发能力和技术能力不足的情况下,不要盲目地对敏感资源进行开发,这是资源保护最有效的办法。

建立广泛参与机制,环境管理机构和旅游运营机构之间应当加强对话,认识保护的重要性和可持续利用的必要性;向社会及时公布旅游发展的相关信息,得到社会的广泛支持。旅游只是地区可持续发展事业中的一部分,必须纳入到整个地区发展战略中去。整个地区的利益相关者都应该及时地得到相关旅游信息,并平等地参与其发展和决策。

资源保护和管理者充分利用教育与法制手段,利用多种媒体唤起游客环境道德意识,应当使当地居民和游客理解并认同资源遗产的意义;

减少旅游对脆弱环境且利用率高的旅游区的要求,从根本上调整游客行为;禁止破坏环境的旅游活动形式;建立标语、提示牌以提醒游人保护环境;打击犯罪和环境破坏行为,通过法律、规章制度制裁违法者,用于警示游人;

旅游运营机构促进旅游业的发展所采取的行动,应当基于保护和尊重遗产以及增进当地文化的要求。

对于资源依赖性旅游的环境承载能力,可以按照以下几个方面进行评估和控制:

遗产承载力:指游客在旅游地的活动不对任何自然景观和文化遗存造成破坏的情况下,该旅游地所能承受的旅游活动强度。

生态承载力:指旅游的自然生态系统及其要素保持持续生存能力而不受损害的前提下,该旅游地所能承受的旅游活动强度。

物质承载力:由旅游地内用于旅游的各种服务设施所能提供的服务量而决定的游客量。

社会承载力:地区内居民所能承受的由于旅游开发而带来的环境、文化和社会经济影响的程度。

空间承载力:由开放空间大小和平均游客满意度决定的容量。假

设每位游客在各方面产生的影响(消耗,需求)均一致,则以上各种承载力均可以取(人/日)为单位的日承载力或(人)为单位的瞬时承载力。根据“木桶效应”的原理,比较各项后取最小值作为历史文化城镇的环境承载力。

可持续发展理念的基础就在于人类已经认识到,环境的人口承载力、生态的自组织能力和环境自净能力都是有限的。因此,旅游业并非如人们曾经期望的那样是“永远的朝阳”,是“无烟产业”,历史文化城镇的文化资源和生态资源也并非“不存在耗竭问题”。所以,在开发任何资源之前,首先制定符合可持续要求的总体规划是必要而明智的决策。

5.6 本章小结

本章是全文的策略指导性章节,在研究清楚地方可持续旅游理论的基本内涵和方法之后,从不同角度就具体的旅游目的地,进行有针对性的规划策略研究:从地理空间的角度,即市县域范围和风景名胜区范围的地方旅游,和不同旅游产品为发展主导的旅游地,如城市型地方和乡村型地方进行研究,对每一种地方旅游的问题和特点都做了深入的分析,并有针对性地提出了策略性的指引。



第6章 实证研究

6.1 海林市生态旅游资源开发示范项目

积极开展可持续发展领域的国际合作,是我国推进可持续发展战略实施的一项重要内容,自1992年环发大会特别是1994年我国制定完成《中国21世纪议程》以来,我国从国家到地方已组织实施了一大批旨在推进我国可持续发展能力建设的合作项目,这些项目无论是在可持续发展政策、机制、规划和管理方面,还是在机构建设和人员培养方面都起到了积极的促进作用。

作为中欧在可持续发展领域的重大合作项目,中欧环境管理合作项目(EU-China Environmental Management Cooperation Programme)于2001年9月20日正式启动实施。中欧环境管理合作项目将在由外经贸部及欧盟驻华使团负责的、由科技部、国家环保总局代表参加的指导委员会指导下开展工作,中国21世纪议程管理中心负责具体实施工作。欧盟向该项目提供无偿援助1300万欧元,项目于2005年结束,实施周期为4年。

该项目旨在推动双方在可持续发展能力建设、地方21世纪议程、环境管理方法和环境无害化技术转让及信息网络建设与共享等方面的相互交流,以促进我国与欧盟成员国在可持续发展领域的全面合作,从而提高我国实施可持续发展战略的综合能力和水平。

中欧环境管理合作项目主要包括机制开发、地方和城市发展、工业发展、信息管理和推广四个方面的内容。通过该项目的实施,可以加强我国实施可持续发展战略的综合决策水平;推进地方可持续发展战略的实施。



本人在论文写作过程中全程参加了该项目,并承担了规划纲要部分主要内容的研究工作。本节将通过反思性地介绍项目的运行机制、运行过程和技术成果等内容,深入探讨地方可持续旅游规划的内涵,为前文理论研究做实例验证。

6.1.1 项目来源和工作目标

“海林市生态旅游资源开发与管理示范项目”是中欧环境管理合作项目(EMCP)其中第二子项“地方及城市发展项目(LMD—Local and Municipal Development Program)”中的一个题目,总共有七个试点城市参与了该项目。如表6-1所示其他示范项目的主题,LMD框架内不仅仅包括旅游发展,还包括水土保持、空气质量控制、社区管理等等内容。

表 6-1 EMCP 项目组成
Table 6-1 Items of the EMCP

地点	项目名称	目标
山东省 济南市	空气质量管理	建立和完善济南市的空气质量管理系统,提高城市环境管理的能力,促进城市可持续发展
河南省 南阳市	丹江口水库水源地生态环境保护规划	寻求丹江口水库水源地生态环境保护与水环境管理的最佳途径,加强水源地生态环境保护方面的机构能力建设和人员管理水平,促进相关领域的试点示范,提高水源地水环境质量,确保丹江口水库水质和调水安全,带动地方经济、社会与环境的可持续发展
黑龙江省 海林市	生态旅游资源开发	建立和完善海林市生态旅游资源开发和管理系统,提高生态旅游资源开发和管理能力,提高项目区生态旅游可持续发展整体水平
四川省 成都市	金牛区可持续发展社区综合管理	编制和实施科学合理的社区管理和发展规划,推动公众广泛参与可持续发展社区建设,培育可持续发展社区建设机制,探索建立新型的可持续发展社区管理和发展模式,增强地方可持续发展能力
湖北省 武汉市	江岸区大城市旧城区改造	建立完善武汉市江岸区旧城住区环境质量可持续改善规划、管理模式和创新机制,提高旧城住区环境改善规划、历史文化遗产保护与环境创新、社区弱势群体居住环境质量改善的管理能力,促进旧城可持续发展

续表

地点	项目名称	目标
北京市	怀柔园林城市规划	生态优先及区域可持续发展的原则,制定怀柔区生态及土地分级利用规划,提高城市规划水平,促进怀柔区实现可持续发展战略目标
山西省 太原市	建设小康社会可持续发展实施规划	制定阳城县全面建设小康社会实施规划,建立和完善全面建设小康社会的可持续发展指标体系和管理体系,推进城市小康社会发展进程,提高城市可持续发展能力

海林市示范项目总的目标是:建立和完善海林市生态旅游资源开发和管理系统,提高生态旅游资源开发和管理能力,提高项目区生态旅游可持续发展整体水平。

1. 通过专业研究为海林市制定旅游产业发展规划,在全面了解海林旅游资源条件和问题的基础上,为其制订《海林市生态旅游规划纲要》和《中国县域生态旅游规划指南》。建立和完善海林市生态旅游资源开发和管理系统,提高生态旅游资源开发和管理能力,提高项目区生态旅游可持续发展整体水平。

2. 通过两年时间的研究、交流、培训、合作与能力建设,增强海林市政府的管理和决策能力,促进海林市旅游业的顺利发展。

3. 为全国的相关的县域旅游城市提供成功的模式和经验,向其他城市传授可持续发展思想,广泛宣传海林的理论与实践经验,增加其管理能力,以此来帮助其旅游业健康发展,促进地方经济、社会和环境协调发展。

项目的运行平台是国家可持续发展试验区,国家可持续发展实验区是从1986年开始,由原国家科委会同原国家体改委和原国家计委等政府部门共同推动的一项地方性可持续发展综合示范试点工作,旨在依靠科技进步、机制创新和制度建设,全面提高实验区的可持续发展能力,探索不同类型地区的经济、社会和资源环境协调发展的机制和模式,为不同类型地区实施可持续发展战略提供示范。

实验区建设二十年来,在全国范围内现已建立国家实验区58个,省级实验区77个,遍及全国90%的省、自治区、直辖市。

本次EMCP项目所选择的7个示范城市全部来自于可持续发展



试验区范围内的城市,受中国 21 世纪议程中心直接组织,EMCP 在“中心”设办事机构,由中方经理和欧方经理共同领导,中方经理是中国 21 世纪议程中心地方试点处处长潘小东。

项目的工作成果分为三个部分:

1. 培训与交流。本项目与其他项目的显著不同是进行能力建设,项目总经费是 20 万欧元,其中的 6 万欧元用于能力建设,即占总额 30% 的资金将用于安排地方人员进行考察、培训和学习等用途。技术专家所占的经费是 10 万欧元,占 50%,其中一部分用途也是要求他们用于对地方进行技术培训。如表 6-2。

表 6-2 项目预算表(单位:欧元)

Table 6-2 budget of the program (unit: Euro)

条 目	中国 21 世纪议程管理中心	EMCP	海林市可持续发展 试验区管理办公室
专家人员费	总计 100,000, 其中: 国内专家费用 20,000, 欧方专家费用 80,000		
培训	总计 60000, 其中国内培训 5,000 × 4 次 = 20,000, 国际考察及培训 40,000		
具体实施的技术 人员费用	——		20,000
设备及工程投入 经费	——		45,000
办公设备及管理 费用	总计 400,00, 其中设备预算 23,000, 管理费用 17,000		35,000
总计	200,000		

2. 示范项目。项目成果力图具有普遍指导意义,希望通过编制海林市生态旅游规划纲要、生态旅游总体规划编制指南和项目实施的示范过程对其他试验区乃至全国的生态旅游开发与研究进行示范和指导。

3. 信息宣传与共享。

项目运行中,举办指导培训班,邀请欧盟专家和国内外专家来进行相关指导培训。

项目完成后,举办成果交流研讨班,对本项目的实施过程、主要成

果及问题进行介绍。

邀请有关实验区人员参加,推广资源开发与环境保护协调发展的成果。

6.1.2 项目背景

6.1.2.1 区域背景

海林市位于黑龙江省东南部,地处东北亚经济圈腹地,是黑龙江省东部经济文化中心牡丹江市的卫星城,素有“林海雪原”、“东北虎之乡”和“中国北药之乡”的美誉(如图6-1)。行政区域面积8816平方公里,森林覆盖率达71.3%,总人口44万。海林交通便利,距哈尔滨市280公里,距牡丹江12公里,距绥芬河、东宁两个国家级对俄口岸175公里,距牡丹江国际航空港20公里。

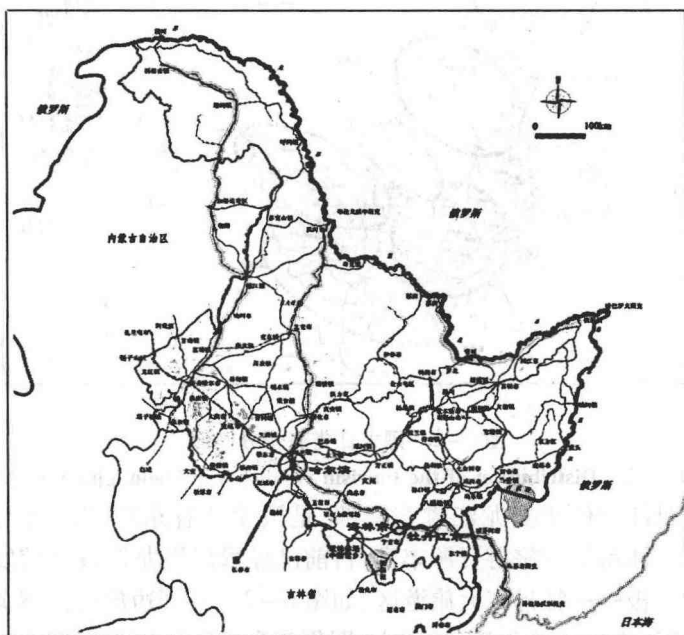


图6-1 海林市区位图

Chart 6-1 Location map of the Hailin city

黑龙江省在发展生态旅游方面有着得天独厚的资源优势,有些资



源在国内甚至在亚洲都具有优势。1997—1999 年资源普查,共获得分属 60 种基本类型的 1361 个资源实体,占《中国旅游资源普查规范》所列类型的 88%,超过 60% 的全国省级丰富指标。其中一、二级资源 141 处,占资源实体的 10.4%。

近几年里,黑龙江省始终将生态旅游产品定位于旅游产业一个主打产品,进行有序开发。全省现已开发了五条生态旅游骨干线路 300 多个景点,形成以冰雕雪塑、滑雪和森林、湿地、草原观光休闲的冬夏季热销产品体系,并通过加大城市观光、历史文化、民族风情和人工吸引物等四季旅游产品开发,逐步改变了春秋旅游淡季的状况。如图 6-2。

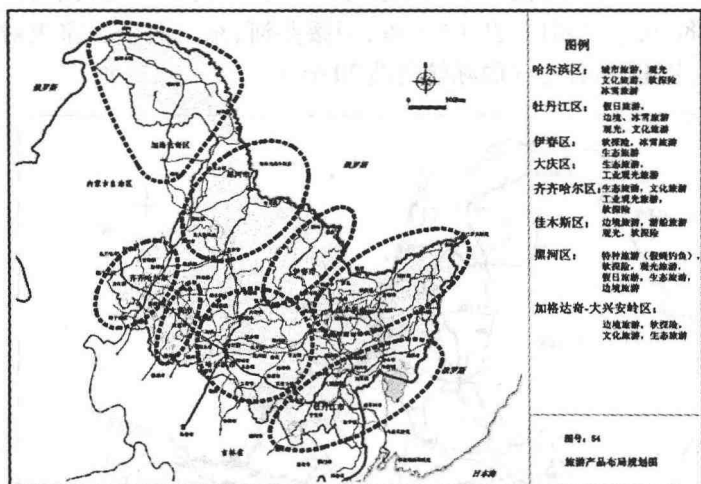


图 6-2 黑龙江省旅游分区图

Chart 6-2 Distribution of the tourism resources in Heilongjiang province

牡丹江市位于黑龙江省东南部,是黑龙江省东南部经济文化中心。牡丹江市周围旅游资源丰富,目前已经形成黑龙江省旅游发展格局中的一极——牡丹江大旅游区,如图 6-2。从周边旅游区域关系上看,牡丹江市处于哈尔滨、长白山、图们江和俄滨海边疆区四大旅游区的中心,具有五点居中的区位,在大东北亚旅游圈中占据重要的战略地位。在黑龙江省旅游开发建设总体布局中,牡丹江市位于“K”型旅游带的主干东部,与哈尔滨市、阿城、亚布力、鸡西、兴凯湖和虎林客观上存在着“资源共享、客源互流、产品互配”的依托关系。境内有全国

重点风景名胜区世界第二大高山堰塞湖——镜泊湖;有全国第一批国家级森林公园——火山口森林公园;有全国重点文物保护单位——唐代渤海国上京龙泉府遗址;宁安是满族发源地之一,有着浓郁的满族和朝鲜族民俗风情。

6.1.2.2 资源情况

海林市地势起伏多变,地貌类型齐全,自然景观丰富壮观,拥有森林、冰雪、山岳、河湖、野生动植物、地方文化等6大生态旅游资源优势。海林市旅游资源从分布上来看,相对比较集中,且分区明显,具体可以分为:威虎山风景集中区、莲花湖和雪乡国家森林公园三个风景集中区。

雪乡国家森林公园核心区位于黑龙江省大海林林业局施业区内的双峰雪场内(如图6-3),平均海拔800余米。雪乡的闻名缘于这里的雪期最长、雪量最大、雪质最好。由于山高林密,北面袭来的贝加尔湖冷空气和南来的日本海暖湿气流在此频频交汇,雪期长达七个月,积雪深达2米,由于其独特的冰雪景观,旅游人数由2000年700人猛增到2003年的43000人。由于其独特的人文风情和冰雪资源,目前已经成为黑龙江省首推的冰雪旅游品牌,在基础设施建设和发展定位上得到了黑龙江省的大力扶持,其品牌效应和发展前景被广泛看好,愈来愈焕发出其独特的魅力。



图6-3 双峰林场鸟瞰

Chart 6-3 birdview of the Shuangfeng town

海浪河是海林市境内的一条河流,而且是几乎没有遭到污染的一条水质很好的河流。长度180公里,海浪河流域自然风光秀丽,目前其漂流项目已经成为被广泛称誉的主要旅游产品。雪乡国家森林公园

园处于海浪河流域内与之相互依托,使该区域旅游业形成集中效应。

横道河子景区因靠近横道河子镇而得名,距离哈尔滨市 230 公里,牡丹江 42 公里,处于 301 国道,即:“哈尔滨—牡丹江—绥芬河”交通干线之上,地理位置优越,上接镜泊湖,下接亚布力滑雪场等旅游胜地。域内森林茂盛,景区密集,近几年来旅游业发展迅速。主要的项目为:

横道河子东北虎林园(如图 6-4)。该园是目前世界上最大的东北虎人工饲养繁育基地,占地 25 万平方米,现有纯种东北虎 200 余只,是一家集保护、科研、旅游为一体的综合性企业,是海林市独具特色的旅游景区。



图 6-4 横道河子东北虎林园

Chart 6-4 the Tiger Garden in the Hengdao town

威虎山影视城(如图 6-5)。该园占地 30 万平方米,主要以东北山林文化、冰雪文化为基调,再现了林海雪原历史风貌和剿匪英雄杨子荣的光辉业绩,是集“吃、住、行、游、娱、购”和爱国主义教育于一体的旅游景区。

威虎山国家森林公园。目前全国面积最大的国家森林公园,总面积为 41.4 公顷。处于哈尔滨、亚布力、镜泊湖、兴凯湖旅游黄金热线中间位置,有佛手山,人头砬子等景点。

俄罗斯风情园和威虎山滑雪旅游度假区

俄罗斯风情园占地 30km^2 ,设有团体度假村、家庭度假区、高级别墅区、水上娱乐区、冰雪娱乐区,在山林之中散落着 35 座俄罗斯木制



图 6-5 威虎山影视城

Chart 6-5 the Weihuashan Movie City

板房和 25 栋极富异国情调的俄罗斯建筑。

横道河子镇

百年前,随着中东铁路的修筑与通车,横道河子成为绥芬河至哈尔滨咽喉重镇。作为中东铁路建设的大本营,俄国人迅速在这里聚集,形成具有俄式风貌特色的小镇,标志性建筑物是铁路机车库(如图 6-6)和纯木结构东正教堂,一条小街也颇有历史风貌特色。2006 年 4 月横道河子镇这些俄式建筑已入选第六批全国重点文物保护单位,其“中东铁路建筑群”属于工业遗产保护对象。

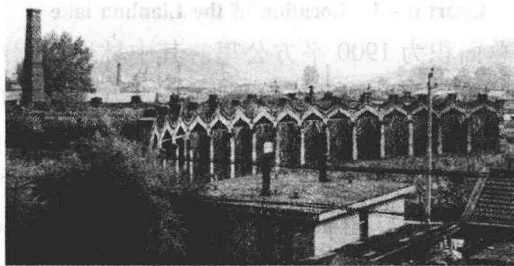


图 6-6 横道镇机车库

Chart 6-6 the locomotive car barn of Hengdao town

莲花湖位于黑龙江省海林市境内东北部,是国家重点工程莲花水电站建成后形成的大型人工湖泊,被列为黑龙江省级风景名胜区和省

级自然保护区(如图6-7)。湖面133平方公里,全长99.9公里,平均水深40米,景区控制面积1900平方公里。

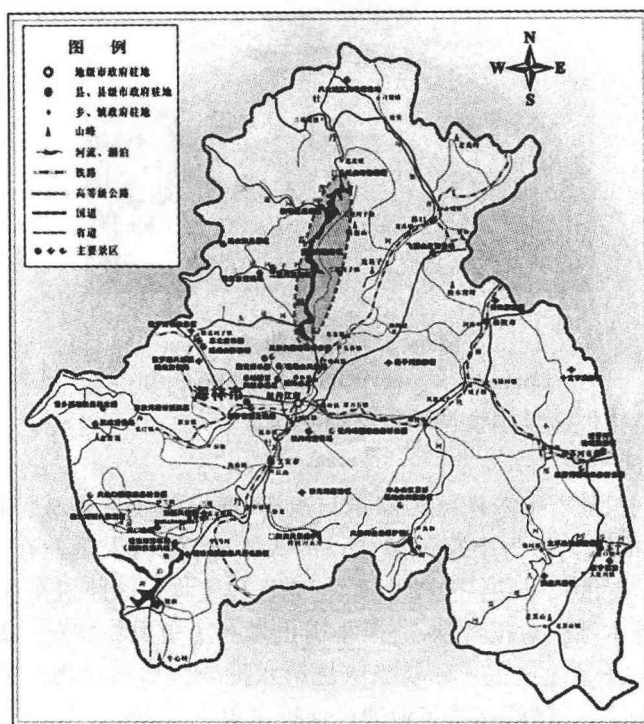


图6-7 莲花湖区位图

Chart 6-7 Location of the Lianhua lake

风景区的总面积为1900平方公里。其中林地面积约1408平方公里,约占总面积的74.1%;水域面积13.3平方公里,约占总面积的0.7%;湿地、灌丛面积约256平方公里,约占总面积的13.5%;耕地面积42平方公里,约占总面积的2.2%;居住建成区、道路约60平方公里,约占总面积的3.2%。莲花湖属河道型人工水库,是黑龙江省面积最大的高峡平湖。库区拥有优美的湖光山色,被誉为“百里丹江小三峡”。莲花湖为狭长的河道型湖泊,水面较为广阔,除散放养殖、航运、湖面观光之外,其余可能的经济活动主要沿湖岸展开。湖岸线中,最具有经济利用价值的是湖湾区(包括半岛)和岛屿,莲花湖水面狭长,湖湾众多,大致地有五个最明显的湖湾,从南到北依次如下:渤海湾、

群力湾、二道湾、锅盔湾、木兰湾。

水体景观资源主要有三大峡谷、五大湖湾和六大岛屿,另配有少量人文旅游资源。

6.1.2.3 客源市场情况

由于海林市旅游业起步较晚,市场发育不健全,旅游大环境尚未形成。从总体规模上看,海林旅游客源市场规模还比较小,但旅游业发展的强劲势头已经明显表现出来了。据统计,海林市主要旅游景区接待人数从1997年的2.70万人次上升到2002年的28.42万人次。旅游人数增长率与黑龙江省在“九五”期间的平均增长速度大体相当。这说明海林旅游市场在2000年之后大体上与黑龙江省和牡丹江市的市场发展状况相协调,步入了黑龙江省旅游发展的大环境之中,市场相对稳定增长,旅游接待人次数和旅游收入进入正常发展轨迹(见表6-3)。

表6-3 1997—2005年海林市旅游客源市场状况

Table 6-3 Tourism market of Hallin city in 1997—2005

年 份		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
项 目										
主要景区 接待人次 及增长率	接待人次 (万人)	2.70	8.30	16.60	18.87	23.06	28.42	45.2	45.9	56
	增长率 (%)	—	207.40	100.00	13.67	17.90	23.20	59	1.5	22
旅游收入 及增长率	旅游收入 (万元)	61	363	1050	1312	1439	1840	3230	3305	8250
	增长率 (%)	—	495.08	189.26	24.99	8.80	27.90	75	2	149

(一) 时间分布

海林市客源市场在时间上的分布主要集中在夏季,夏季客源市场占主要地位。但是,近几年来,冬季的旅游市场开始兴起,并迅猛发展,大有与夏季并驾齐驱的趋势。具体看,海林市的旅游旺季在12、1、2月和7、8、9月两个时期。5月和11月处于平期,3、4、10月份是旅游市场低潮期。

(二) 空间分布

在空间上,海林市客源市场更加倚重国内市场。其中,国内旅游



市场又以当地和省内所占份额最大,主要集中在海林市及其周边地、哈尔滨市、大庆市等市(县)。省外客源市场主要以吉林、辽宁、京津地区、长江三角洲及珠江三角洲地区为主,大空间分布上以点状散布在经济发达的京津和沿海发达地区。游者的近距离空间分布状况一方面是旅游吸引力空间递减规律作用的结果;另一方面也表明,海林旅游吸引力还处于较低水平,仅具有地方意义,亟待提升。国际旅游者所占份额很小,主要以俄罗斯、韩国为主。

(三)旅游者行为特征分析

性别结构:在调查的旅游者中,男性 54.4%,女性 45.6%。

年龄结构:游客年龄主要集中在 24~44 岁,占 47.8%。其次为 45~64 岁的占 21.3%;18~24 岁占 17.8%;65 岁以上的占 0.09%;18 岁以下的占 0.05%。

收入水平:游客中,家庭月收入在 2000 元之下的家庭占 56.14%,月收入 5000 元的占 20.32%。其余为中等收入家庭。

出游目的:游客旅游目的以休闲观光、探亲访友、会议市场为主,三项之和占市场份额的 80.90%,商务及公务旅游比例很小。其中会议旅游市场主要是有由牡丹江、哈尔滨中转的游客构成。海林客源中,探亲访友的比例为 29.15%。

交通方式:传统的交通工具火车、长途客车仍然占有主要地位,比例约为 54.87%,公车占 15.90%,私家车的比例为 13.85%。

旅行方式:旅行社单独组团的比例很小,主要以会议及单位集体组织、亲友结伴旅游和个人旅游方式为主。后三项占总数的 81.58%,特别是单位及会议组织的集体旅游占到最大比例,约为 43.16%,旅行社组团占 13.16%。

重游情况:海林市的游客回头率比较高,调查显示,到海林旅游 2 次以上(含 2 次)的达到 48.49%。

住宿方式与停留时间:有 51.83% 旅游者入住当地的饭店和招待所,住在亲友家的游客比例 31.10%。停留天数在 1~3 天左右,与黑龙江省的平均水平大体相当。

旅游消费:海林市旅游市场游客的平均消费一般在 80~150 元之间,总体上消费偏低。在结构上以餐饮、住宿、门票花费为主,娱乐和购物消费较少。从 2004、2005 年两年平均水平看,门票、餐饮和住宿

分别占到旅游总收入的 21.07%、47.19%、22.82%，三项合计占总收入的 91.08%。购物占 3.37%，娱乐等其他费用占旅游总收入的 5.53%。

6.1.2.4 资源特点

1. 自然特点突出,是富集自然生态资源的旅游区域

海林市行政区范围约 8816 平方公里,森林覆盖率 72%,境内有 2 个国有森工林区森林公园,1 个省级森林公园,动植物和水资源蕴藏量丰富,本地是东北虎传统的栖息地,国家天然林保护工程使本地生态和景观系统正在得到有效恢复。海林市域范围内有丰富的冰雪资源和水面资源,其中莲花湖水面积约 100 平方公里,区域内生态效益良好。

2. 旅游资源分布集中、类型丰富

海林市域内的生态旅游资源集中分布于雪乡国家森林公园、莲花湖风景区和威虎山景区,各自的资源类型不同、主体各异,可以形成集中的规模和形象效益。

3. 主要产品品牌效应突出

品牌一“中国雪乡”。黑龙江省是冰雪旅游大省,以“国际冰雪博览会”为龙头的冰雪产业已经成为黑龙江省旅游业的支柱,目前已经形成以哈尔滨为中心,周边环境推延,向东、双中心发展的趋势(如图 6-8)。牡丹江由于其雪资源丰富的特征,已经开始逐步实施“雪城”发展战略。这样,黑龙江省将出现以两个大型冰雪活动城市为中心,中间散点布局的冰雪旅游格局,周围已经形成规模的冰雪活动集中区有:玉泉滑雪集中区,二龙山风景旅游滑雪集中区、亚布力滑雪度假集中区和双峰林场滑雪旅游集中区。其中双峰林场将成为牡丹江实施雪城战略的支柱项目。

以双峰林场为代表的雪乡国家公园冰雪活动集中区与其他滑雪集中区相比具有资源丰富,景观条件和风土人情兼具的冰雪品牌,目前是黑龙江省政府首推的冰雪品牌,随着开发的逐渐深入将成为黑龙江省仅次于哈尔滨冰雪节的一级品牌。

品牌二是剿匪文化。由《林海雪原》这部小说引起的剿匪文化热曾经在中国流传一个时代,“威虎山”、“杨子荣”这些品牌已经在中国家喻户晓,享誉南北。在新的时代下整个社会仍然继续关注这段红色历史,目前国家旅游局正在在全国范围内整理红色旅游景点,组织红

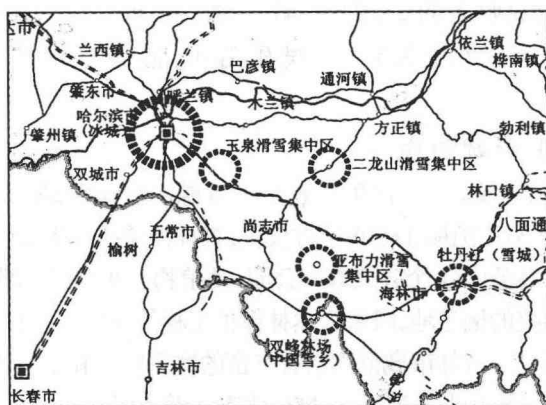


图 6-8 黑龙江省冰雪旅游布局图

Chart 6-8 the distribution of the ice and snow tourism destination in Heilongjiang province

色线路,“林海雪原”在黑龙江红色线路中处于重要地位。

品牌三是“东北虎”。目前随着人类社会进步,生物多样性问题逐渐成为可持续发展的重要主题,联合国生物多样性保护的目標是:到 2010 年停止物种减少的趋势,尽管这一目标看来十分艰巨。中国政府在最近的十年中逐步加大了生物保护的力度,使东北虎在这一地区顺利繁殖、发展,横道河东北虎林园这一品牌将成为全国乃至世界品牌,成为中国动物保护的一面旗帜。

4. 受区位影响严重

海林市旅游资源分布于牡丹江大旅游圈西部,该地区是旅游资源丰富地区,旅游景点密集。这一区域目前已经形成几个成熟的旅游资源集中区:鸡西—密山—虎林一线,东宁—绥芬河一线和牡丹江—宁安—渤海国—镜泊湖一线;重要的景点(景区)有镜泊湖、兴凯湖、虎头要塞、绥芬河口岸。

尽管海林市拥有较强的旅游资源实力,但在大旅游发展区域,仍然受到竞争的制约,在生态环境、资源水平、发展态势、品牌效应、设施建设等方面仍然处于劣势。

5. 受行政区范围影响严重

在区域联合开发的大背景下,作为与牡丹江市相距仅仅 25 公里的卫星城镇,海林市受制于行政区与地理因素影响。对于他的旅游资

源评价不能单纯从海林市的角度出发,必须以牡丹江市旅游资源分布角度进行评价。

尽管三个主要景区都在海林市行政区范围内,但其发展受到牡丹江市的直接控制(如图6-9),比如:莲花湖景区,该景区的客源控制中心在牡丹江市,不在海林市,由于牡丹江市倾向于发展镜泊湖,导致莲花湖受到排挤,至今仍处于未开发境地。从海林市出发的人流必须穿过牡丹江市才能到达,造成交通上和心理上的不便。再如双峰林场的问题,双峰林场只接受大海林林业局管辖,其发展和保护实际上并不受海林市直接管辖,海林市旅游局也不能对其发展作出重大影响,这是本地区特殊的情况。从海林市到双峰林场也交通极为不便,在2004年黑龙江省政府组织筹建的雪乡公路已经开工,全长280公里,从哈尔滨市直达双峰林场,途经五常,凤凰山、亚布力等重要景区,由此双峰林场发展已经成为整个黑龙江省旅游发展格局中的重要一极,未来其发展将处于省级政策直接影响范围内。

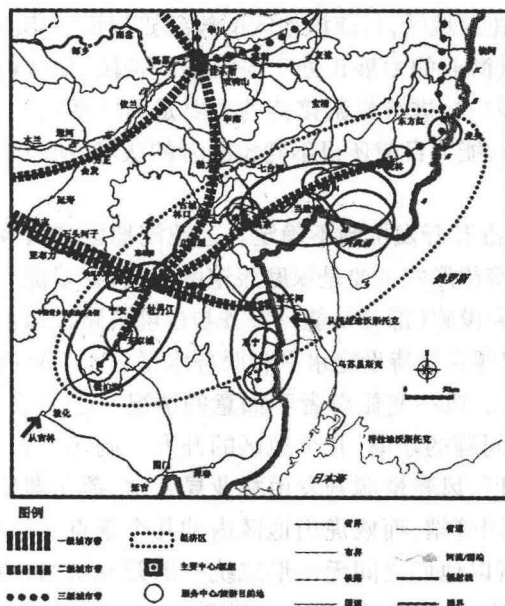


图6-9 牡丹江旅游圈示意图

Chart 6-9 Mudanjiang tourism circle



6.1.2.5 目前存在的问题

海林市旅游发展中具有市县域旅游发展中普遍存在的问题。

(一) 管理系统中的问题

1. 行政壁垒与地区对立。海林市行政区面积 8816 平方公里,三个旅游地集中区分布在市域内的三个方向,在布局上各自相对集中,由此带来的问题是三个集中区之间缺乏相互联系和合作。在区域旅游联合开发已经成为各地区旅游业发展重要依托的大背景下,海林市在此方面的工作稍显落后,海林市各个区还没有形成联合发展的机制,区域内旅游线路还未形成、旅游形象和服务标准等问题还没有统一。出现以上情况的原因还是因为各个地区之间的行政沟通和行政合作意识差,还没有意识到区域合作的真正作用。

2. 管理能力欠缺。目前旅游集中区的发展处于相对自发的状态,各区旅游发展的组织者一般都是地方行政部门,旅游经营者也大多是地方居民,他们的旅游经营水平距离优质景区的要求还有很大差距。比如莲花湖地区,目前该地区的旅游接待设施集中于沿湖的四个乡镇,地区旅游业的发展正处于停滞不前阶段,地区每年的旅游人数只有 3 万人左右,进行旅游接待的主要是湖区乡镇的居民,他们的经营意识和经营能力目前还得不到旅游者的认可,所以旅游人数一直不多。

3. 管理标准和开发机制不确定。莲花湖地区和雪乡国家森林公园地区目前的接待形式主要是家庭旅馆的形式,在威虎山风景集中区也有少量的服务设施(部分功能是服务与过境公路),以上几个区的接待形式自由,问题是接待设施水平和服务水平等一系列问题都没有统一的标准,经常造成一些旅游者不如意的情況发生。此外,由于国土资源等所有制问题的矛盾,几个地区的开发机制还有很大不同,雪乡地区是国有林区,风景资源开发由林业局管辖,莲花湖地区由各个乡镇和林业局共同管辖,而威虎山地区内的几个景点由私营部门开发,属独立经营,所以他们之间无法形成统一的开发机制,目前他们的开发机制都不成熟,需要时间来进一步改善。

4. 商业营销能力和广泛参与意识不足。由于开发机制等根本因素的制约,各个地区的商业营销能力自然差强人意,而旅游业恰恰是一个商业性很强的行业,需要进行投融资、广告宣传和系统管理等工

作。在统一形象和集中进行多设广告宣传等方面海林市旅游业的运营能力明显不足。海林市旅游发展涉及到众多的乡镇和利益主体,所以他们在利益相关者参与问题上具有典型性,目前他们还没有意识到广泛参与的重要性。不能否认,目前他们的地方旅游业正遇到众多困难,这些困难的背后都是因为缺乏地方的支持,或者因为没有反映地方利益主体的需求。

(二) 旅游产品链建设中存在的问题

1. 旅游产品链不健全。在以往海林市旅游发展和规划中,对旅游产品的规划和处理存在系统性问题,即,没有将旅游产品系统作为一个链条或者是一个系统进行处理,将注意力过于关注于旅游地游乐产品的设计和建设,忽略了对相关产品如交通、市政设施建设和地方文化产品开发等环节的关注,由此出现了很多的“瓶颈”现象。比如,牡丹江市至柴河镇的道路,以及海林市区至雪乡地区的道路水平至今仍是制约他们发展的障碍之一。

2. 旅游核心产品定位和吸引力有待改善。在区域旅游发展剧烈竞争的大背景下,核心旅游产品的竞争力是地区发展的主要支柱,目前海林市各个景区主要旅游产品的定位、包装、营销和相关建设还不尽人意,一些产品定位不准,一些产品需要继续提升,地区总的吸引力水平需要继续加强。

3. 服务与接待水平有待提高。作为北方林区旅游城市的海林市,其发展受气候和地区经济和社会发展水平影响较重,该地区发展的历史还较短,接待者(主要是当地居民)的素质还有待提高,特别是家庭式接待方式要求既有乡村风味还要求有舒适的标准,在这方面海林市还有很长的路要走。

(三) 旅游地建设中存在的问题

1. 用地布局与选址不合理。与全国其他旅游景区出现的问题一样,海林各个地区内出现了用地布局不合理的现象,比如莲花湖地区,上一轮规划中要在该地区主要的自然景观和重要的生态敏感区进行大型建设,如在锅盔湾东岸建设小型航空中心,在锅盔湾东岸建设大型度假中心,这些计划既不科学也不可行。雪乡地区也面临着风貌特色保护和建设用的控制的问题,雪乡核心区双峰林场是具有林区传统风貌的村落,近几年旅游人数迅速增长,所以面临着用地迅速扩张和



风貌受到破坏的压力。

2. 道路、给排水和接待设施水平不足。目前海林市处于旅游发展的起步期,各个景区内普遍存在设施水平低以及排放无法处理的问题。比如双峰林场的地下水已经受到污染,无法饮用,必须使用集中供水系统。莲花湖风景区内的家庭接待设施也有同样的问题,很多家庭旅馆的排水和卫生设施还无法满足正常的旅游接待需求。

3. 游览设施简单,不能满足游客需求。目前各个景区的游览内容还局限于参观和简单的餐饮游乐等旅游行为,深度的文化和休闲游等旅游产品未得到深入开发,所以在相关的统计数字中游客平均停留时间不超过2天,游客回头率也较低。

4. 未将旅游设施建设和城镇建设结合考虑。以往的发展和规划中未充分考虑到现有设施的利用和改造,盲目地规划一些宾馆和游乐设施,结果并不显著。莲花湖和雪乡地区有成熟的村镇,可以直接用来进行旅游接待,无需进行大规模的建设。而且如果对现有村镇进行再利用可以有效地减少对环境的破坏,减少投资并迅速改变村镇面貌,提高当地人民生活水平。

6.1.3 规划目标与原则

6.1.3.1 规划目标

从项目自身的题目——“海林市生态旅游资源开发与管理示范项目”可以看出,项目初衷是生态旅游规划与示范。这个题目被选择,有其深刻的社会背景,项目申报之初的2002年正是中国热炒“生态旅游”的时期,整个社会对生态旅游既好奇又热情,在这样的背景下,EMCP选择了海林作为生态旅游开发试点的城市。海林市自然资源丰富,森林覆盖率高,以自然景观产品为主要的旅游产品,“生态”自然成为这里旅游开发的主题。

问题是,经过深入的现场调研和理论研究后发现,尽管生态旅游产品是这里主要的旅游消费目标,但不是当地旅游发展的核心矛盾所在,海林市旅游业正面临着如何发展、如何通过发展而减少生态破坏的矛盾之中。目前的旅游对其生态资源并没有产生直接的破坏作用。海林市旅游发展所需要的手段也与“生态”问题并不直接关联,海林市旅游业发展所面临的主要问题是社会问题和经济问题。

经过一定时间的思索和研究,我们把可持续发展和可持续旅游相关思想引进本示范项目,并按照他们所倡导的原则进行工作后发现,本次海林市旅游规划的目标应该是可持续的生态旅游规划研究与示范。真正的规划目标应该是:建立可持续发展的自然风景旅游产业,促使旅游业保持健康、循环状态,资源状态保持稳定,社区人民生活水平和质量得到提高、生态旅游者高质量的体验以及自然和文化环境质量得到维护,地区经济得到稳步提高。

6.1.3.2 规划原则

1. 综合发展原则。海林市地方旅游可持续发展需要考虑尽量多的因素,即政治、经济、社会和环境等多方因素,旅游产业需要和地方经济共同发展、相互渗透。

2. 区域协调发展原则。海林市处于牡丹江大旅游圈的控制范围之内,而海林市自身旅游资源分布特征就是各区相对集中发展状态,所以海林市旅游发展另一个必须遵守的原则就是区域协调发展,积极参与区域联合开发,联合区内区外各个资源点,共同发展。

3. 谨慎开发和保护优先。可持续发展的一条基本原则是资源的持续利用,保持代际的公平,即为子孙后代留下可利用的资源。在面临保护与开发矛盾关系的问题上,首先想到的应该是保护,在开发条件不足的情况下尽量减少开发行为,谨慎从事,即保护与开发优先的原则。

4. 多方参与。地方旅游发展涉及众多的利益主体,前文已经详细论述,海林市旅游开发在这一点上具有典型性,他直接涉及十余个市县级政府,众多的企业和广大范围的原居民,旅游发展规划必须体现他们的利益,才能真正是一个科学有效的规划。

5. 管理营销优先原则。旅游发展的直接动力是进行商业营销,良好的营销和管理是旅游发展的关键,离开商业营销,一切都无从谈起,所以海林市旅游发展必须有一个良好的计划和系统。

6. 促进扶贫和改善就业。从可持续发展的角度,促进地方经济发展和改善贫困是旅游发展的真正目的,以目前的经验和教训来看,贫困是制约社会发展的根本所在。所以,海林市发展旅游必须将改善就业和贫困作为重要的目的和手段之一。

7. 政策支持和政府主导。旅游发展涉及到很宽的社会面,可持续



发展是涉及公众利益的高尚事业,需要整个社会的支持,这尤其不能缺少社会公共政策和产业政策的支持,由此需要一定的政府主导和机制保障,所以规划需要在此方面提出相应的规划建议和政策建议。

6.1.4 规划组织过程

本项目运行方式与以往的规划项目有显著不同,首先是工作角色的不同。传统旅游规划的负责人是技术单位,而本项目的负责人是地方政府,技术单位的职责是做技术支撑,即以海林国家级可持续发展实验区为基地,由海林市科技局牵头,联合海林市旅游局等众多相关单位组成一个平台,技术单位哈尔滨工业大学和中科院的职责是协作项目进行,在进行一定的社会参与基础上,共同研究和制定海林市的旅游可持续发展战略和行动计划。项目运行机制见图6-10。项目得到了利益相关者的广泛参与,达到了两个目的,一是向他们宣传可持续发展的相关理论和观念,提高了他们的环境意识和发展意识,二是向他们广泛征求意见,了解他们的需求,使规划策略更加科学和可操作。三是共同制定发展策略和行动计划。海林市国家可持续发展试验区召集了海林市主要的发展部门,旅游业作为影响城市经济结构的产业,需要得到其他产业和部门的协作,可持续发展试验区将是地方旅游可持续发展最好的平台。项目整个运行过程得到了试验区的积极配合,如表6-3是参与项目的单位和社会部门,其中的政府部门大多是海林国家可持续发展实验区的成员单位。

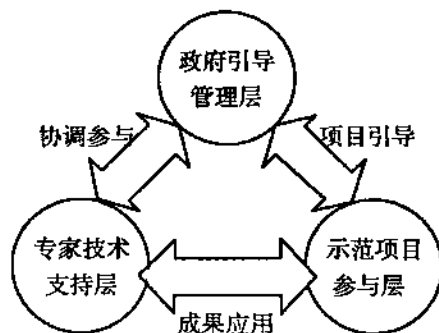


图6-10 项目运行机制

Chart 6-10 Running mechanism of the program

表 6-3 项目参与和承担单位

Table 6-3 The units who are in charge and participate

海林市国家可持续发展试验区管理办公室	哈尔滨工业大学
黑龙江省科技厅社会发展处	中国科学院地理科学与资源研究所
海林市旅游局	牡丹江市科技局社会发展科
海林市环保局	海林市发展计划局
海林市水务局	海林市林业局
海林市财政局	海林市建设局
海林市民政局	海林市规划办
海林市横道河子镇政府	海林柴河镇政府
海林市三道河子镇政府	海林市二道河子镇政府
海林镇政府	长汀镇政府
其他相关部门单位	大海林林业局

本次规划示范项目在运行方式上与普通项目最大的区别是领导方式的不同,传统规划项目的负责人一般是技术专家,而本项目的负责人是海林市市长和市委书记,保证了项目在执行和部门协作方面的力度,如图表 6-3。

表 6-4 海林市政府项目领导小组成员

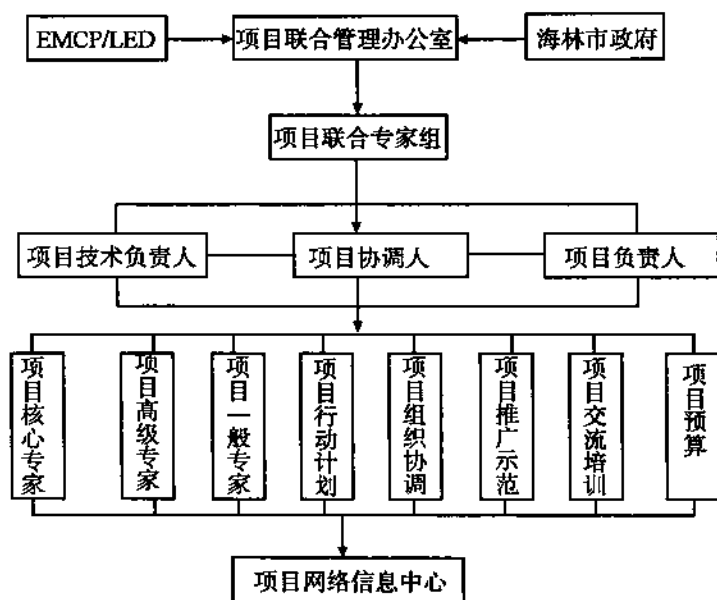
Table 6-4 Members of the program in Government

荣利彬	组 长	中共海林市委书记
宋加忠	组 长	海林市人民政府市长
姜英波	副组长	中共海林市委副书记
张富广	副组长	海林市人民政府副市长
张春才	成 员	海林市科技局局长
李晓峰	成 员	海林市科技局副局长
赵骥钰	成 员	海林市可持续发展实验区管理办公室项目办主任

在项目实施过程中,形成了如下的项目信息网络和项目组织结构,以实现信息共享和成果推广。见图 6-11。

海林市示范项目的工作过程代表了国际上对于地方 21 世纪议程最新的工作理念,这个过程加大了规划过程中的社会工作内容,将规划过程的纯技术工作内容缩至最小,更加重视成果的可实施性,通过制订切实可行的行动计划来实现旅游的可持续发展。

“海林生态旅游试点项目”的执行过程如下:



6-11 项目组织结构图

Chart 6-11 framework of the organization

1. 建立工作组,成立领导小组及办公室。
2. 组织培训,对主要领导和项目成员进行 SCP 有关文件和工作方法培训。
3. 召开动员培训会。
4. 确定利益相关者,组建核心工作组。
5. 编制环境纲要。
6. 召开城市咨询大会。
7. 制定战略和行动计划,完成《海林市可持续生态旅游总体规划纲要》。
8. 实施行动计划,确定和启动重点项目、示范项目,重点解决海林市旅游业中目前存在的各种突出环境问题。

6.1.5 规划内容

6.1.5.1 资源评价

按照地方可持续旅游的资源评价体系,海林市可以按照如下内容系统进行评价:

表 6-5 海林市旅游资源可持续性评价

Table 6-5 assessment on the sustainability of the tourism resources of Hailin city

评价项目	评价因子	评价依据	标准	得分
资源要素价值 (45分)	观赏游憩使用价值	部分地区具有较高的观赏价值、游憩价值、使用价值	(1-10分)	7
	历史文化科学艺术价值	具有一定的风貌特色	(1-10分)	6
	珍稀奇特程度	具有价值较高的珍稀物种和生态系统	(1-10分)	8
	规模、丰度与几率	旅游资源积累性较好、易于开发。	(1-10分)	8
	相对竞争力	局部地区在一定区域内具有很高的竞争力	(1-5分)	3
社会、经济因素 (30分)	政治意愿和政策支持	已经得到政府的支持,但还很不够	(1-5分)	3
	管理机制	现有的管理机制和经营机制一般、投融资不是很顺畅	(1-10分)	5
	广泛合作	广泛合作还有障碍	(1-5分)	2
	市场需求	部分旅游产品符合市场需求,部分地区效益情况一般,产品定位水平一般	(1-10分)	6
环境因素 (25分)	区域旅游环境	部分地区处于好的区域旅游线路内并参与了区域联合开发	(1-4分)	2
	周边社会环境	旅游地与周围地区社会、经济和环境关系一般	(1-5分)	2
	设施完善程度	设施条件一般,目前未对环境造成重大负面影响	(1-8分)	5
	对环境尊重程度	建设选址、规模,设施材料、风格、技术和废物排放等方面目前未造成大的影响	(1-8分)	4
合计	61			

海林市尽管具有号称“中国雪乡”的双峰林场,其冰雪资源价值在黑龙江省名列前茅,但是就海林市旅游发展总体情况来看,其管理系



统和与环境关系问题上还有很大欠缺,所以海林市旅游资源的可持续性评分仅为 61 分。

6.1.5.2 发展目标

根据地区的情况,旅游发展与规划应该考虑更广泛的问题:

考虑到地区差异和行政区划,应该通过总体的旅游规划,制定良好的管理原则。

考虑到旅游规划所带来的生态系统和经济影响,我们应该注意到短期经济压力和长期环境影响之间的平衡问题。

保证项目资源服从于地方 21 世纪议程做法和原则。

制定健全的商业规划原则以吸引投资,保证其成功。

充分利用季节因素,确定现有的旅游模式。

充分考虑生物多样性保护和生态系统维护,使之变成资产。

在发展中尽可能降低交通和建设对景观的影响。

充分考虑旅游发展中能源生产和消费问题。

考虑由于旅游发展带来的污染问题。

给所有社会主体提供可持续能力的宣传和培训。

使用信息技术来迎合实施 21 世纪议程的复杂性。

海林市旅游发展总的目标是

近期目标(2006—2010 年):旅游基础设施和城市旅游功能进一步完善,旅游业的品牌化、信息化、集约化经营初步形成;旅游经济效益有明显增长。旅游发展的基础得到初步改善,旅游经营模式基本完善,旅游发展的社会基础得到广泛整合,与地方各个利益主体的合作关系初步建立,旅游标准化服务体系基本建立,管理人员和服务人员的素质得到较大提高。

中期目标(2011—2015 年):基本形成较为完善的旅游产业体系;旅游产业结构更趋合理,旅游产业链的作用进一步加强;旅游经济效益实现全面较高增长。旅游产业的收入占城市国民收入的比重进一步加强,旅游就业人数有较大提高,旅游业对林业、农业具有明显的替代作用。

远期目标(2016—2025 年):形成完善的旅游产业体系;实现把海林建成特色突出、形象鲜明、设施完善、国际国内知名的旅游目的地的总目标。旅游产业功能和经济优势得以充分有效的发挥,带动区域经

济的全面快速发展;旅游业与地区经济、地区环境和地区社会生活建立良好的依赖关系。

6.1.5.3 旅游地发展与规划策略

(一) 功能分区

原有海林市生态旅游功能分区“三区一园一城”在目前看来,需要做一点调整,“一园”所指的俄罗斯风情园属于人造景观类型,不具备较强的发展潜力,而且其距离横道河子镇和东北虎园只有几公里距离,单独作为一级格局并不恰当。所以,本次规划海林市旅游资源分区表达调整为“三区一城”的格局比较适合,根据各自活动内容和主题,如图6-12,将各区定名为:大海林冰雪漂流集合区,莲花湖风景旅游区,威虎山风景旅游区,城市旅游集散区(海林市)。

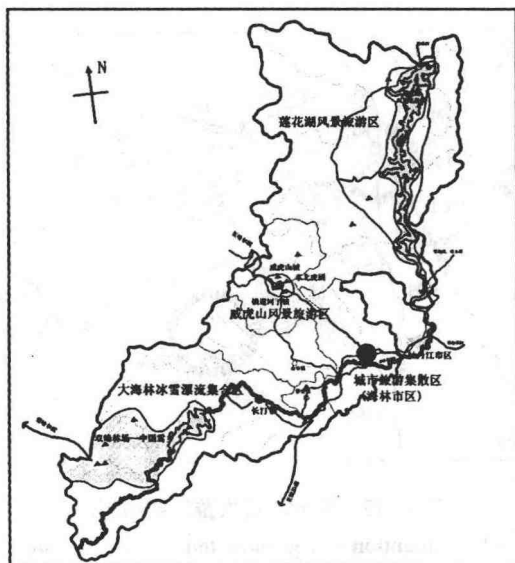


图6-12 海林市景区分布规划图

Chart 6-12 Distribution map of the landscape sections in Hailin city

(二) 发展定位

1. 大海林冰雪漂流集合区

本区具有独特的自然和冰雪资源,依托雪乡国家森林公园可以同时开展冰雪旅游和夏季漂流活动,这两种类型为主导的旅游活动已经



开展并取得良好的社会和经济效益,主要旅游目的地是双峰林场(俗称“中国雪乡”)和海浪河。

从目前黑龙江省和牡丹江地区冰雪旅游发展前景与资源水平来看,双峰林场完全有可能成为中国雪上项目的最主要的吸引地之一。目前黑龙江省冰雪旅游产业集中在中东部地区,按照当前的发展情况,哈尔滨地区着重于冰资源开发,而雪资源开发集中在牡丹江地区。目前黑龙江省冰雪旅游目的地已经形成以哈尔滨和牡丹江为中心城市沿途景点分布的格局。在近 15 年的开发中,亚布力目前成为黑龙江省东部地区设施最完善、场地条件最齐全、在全国都有声誉的滑雪旅游集中区。由于中国雪乡的异军突起,将使黑龙江省冰雪旅游格局更加明确,未来发展中雪乡—亚布力地区将成为黑龙江冰雪旅游的主要目的地(如图 6-13)。

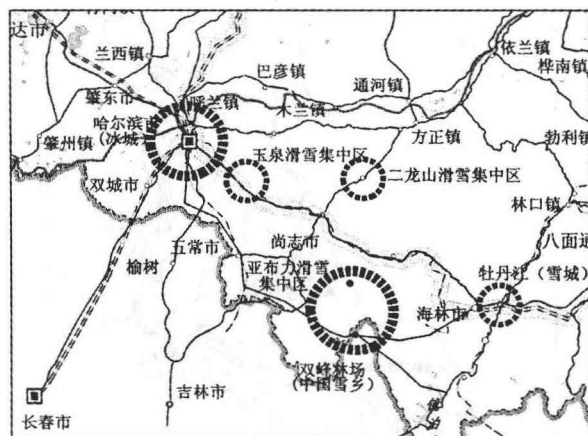


图 6-13 雪乡冰雪旅游发展构想图

Chart 6-13 Intention of the snow tourism for the snow village

由于双峰林场地区独特的自然资源和景观特色,具备了成为国家级重要冰雪旅游目的地的条件,黑龙江省政府和牡丹江市政府已经充分意识到这一地区的巨大发展潜力,正逐步给予各个方面的支持。2009 年第 24 届世界大学生冬季运动会将在哈尔滨举行,届时亚布力地区将会成为主要的比赛场地,而随之带来的冰雪热将会给双峰林场带来巨大的旅游收益。未来哈尔滨还可能举办冬季奥运会,本地区旅游业发展必须提高发展目标与境界,提前做好大发展准备,高标准、新

观念,争取建设国内甚至国际先进水平的冰雪旅游和比赛集中区。

在发展冬季项目的同时,这一地区夏季森林旅游活动的巨大潜力并已经初见成效,流经雪乡森林公园的海浪河由于其水质清澈,两岸风光秀丽,其漂流旅游活动已经形成产业规模,依托雪乡森林公园海浪河流域开展了多种夏季旅游活动。随着雪乡公路的建成,若干个重要的风景旅游点将被这条公路串联,形成明确的旅游线路。在这条线路上有凤凰山、西泉眼水库等景点,此线路的修建既可以改善雪乡的交通条件,又为沿途旅游景点联合发展提供了机遇,可以通过旅游体系建设而共同发展。在此条件下,大海林地区已经具备快速发展条件,可以在5年左右时间内出现大的跳跃性进步。

本区域在海林旅游资源格局中的功能分区是大海林冰雪漂流集合区,发展目标是通过10年左右时间发展成为中国乃至世界冰雪旅游胜地;黑龙江省冰雪旅游的主要目的地,夏季漂流活动的重要地区;成为冬夏适宜的生态旅游区的典范。

2. 莲花湖风景旅游区



图 6-14 三湖比较图

Chart 6-14 comparison of the 3 lakes

注:镜泊湖是高山堰塞湖,是世界上少有的高山湖泊,是国家著名风景区和避暑胜地;兴凯湖是东北亚地区最大的淡水湖,国家级自然保护区,整个流域面积为2200平方公里,具有广泛的生物多样性。



莲花湖的发展定位将从以下几个角度出发:

黑龙江省东部地区是湖泊沼泽资源丰富区,与莲花湖同等甚至较大规模的湖泊还有镜泊湖和兴凯湖,这两个湖泊从景观水平、面积、知名度方面都较莲花湖具有优势。如图 6-14。

由于行政区划的原因,牡丹江市政府一直大力发展镜泊湖,忽略对莲花湖的关注。尽管镜泊湖距离牡丹江市 110 公里而莲花湖距离牡丹江仅有 25 公里,由于莲花湖归属海林市管辖,存在行政区划限制,使莲花湖在行政管理等各个方面处于不利位置,旅游发展长期处于弱势地位。

从开发条件上比较,莲花湖对外交通不便,景区内基础设施欠缺,服务水平与镜泊湖相比差距很大,在开发条件上仍有差距。

在自然景观资源方面,由于莲花湖内混有大量耕地和移民,并处于牡丹江下游,存在水土流失和水质污染现象,在整体景观效果方面存在一定问题。

综合比较莲花湖的区位条件和自身条件,尽管莲花湖景区有大面积的湖面和森林覆盖率,但在地区定位中处于弱势,必须寻找到合适的发展定位,才能够顺利的发展,取得好的生态和社会效益。

尽管莲花湖缺乏成为国家名胜风景区的条件,但它有自身的独特条件:

与牡丹江市之间距离短,易于到达。

莲花湖内景观变化性强,湖区内景观点和适于活动的场所较多,相比较镜泊湖景区适于观赏,不适于活动,可达性差。

莲花湖景区目前还没有大型的、高级别的接待实施,但有大量的具有风土人情特色的家庭旅馆,有很大的潜在接待能力。

莲花湖目前处于待开发状态,有机会控制其开发强度,进行环保型、健康型项目开发。

冬季湖面景观颇为壮观,可以在冬季开发探险性、运动性项目。

综合以上因素,莲花湖的发展定位应该是以山水风光为主题的,牡丹江市域内市民日常休闲度假、大众消费性场所,健康生态型旅游目的地。

3. 威虎山风景旅游区

威虎山景区内的主要景点有:虎园、威虎山影视城、横道河镇、七

里地村和俄罗斯风情园,在景区较大范围内、国道边分布有简易的餐饮接待设施,同时为旅游者和长途行车者服务。

这一区域面临的优势是:

东北虎是全国乃至世界知名的品牌,在全世界可持续发展和物种保护的大背景下,这一景点将为本区的发展带来长久的动力。

杨子荣这一英雄人物是全国知名的形象,而威虎山影视基地作为再现剿匪文化的场景,目前已经被列为经典红色旅游线路的经典之一,本地区将会有重要的政治效应和品牌效应。

注:黑龙江省主要红色旅游景点有:哈尔滨东北烈士纪念馆,东北抗联博物馆,哈尔滨烈士陵园,侵华日军第七三一部队罪证陈列馆,尚志市赵一曼被捕地;牡丹江市八女投江革命烈士陵园,海林市杨子荣烈士墓及威虎山影视城,宁安市马骏故居和纪念馆。

横道河子古镇是具有百年风情的小镇,目前仍然保存着传统的城镇文脉和标志性建筑,主要建筑教堂已经得到修缮,2002年海林市政府已经完成了古镇的保护规划。

整个景区距离哈尔滨市265公里,距离牡丹江市45公里,距离绥芬河市195公里,是301国道的必经之路,目前已经成为整条公路的中间服务站,沿线服务企业正在形成。

本区的问题是:

地区的主要旅游景点尽管品牌效应很高但只适合于短暂停留,游客滞留时间短导致旅游收益不高。

交通存在一定困难,本地无公共交通,散客不易到达,游客主要是旅行团和沿途经过者,旅游人数不多。

各个景点缺乏相互配合,尽管几个景点直线距离不长,但由于都位于国道两侧,联系不便,导致总体吸引力下降。

各个景区还未进入开发和保护的良性循环阶段。比如横道河子镇,这个古镇由于缺乏资金无法进行保护,致使其无法启动旅游业,使整个地区吸引力降低。

本地区的二级景点,如:俄罗斯风情园、七里地生态村的吸引力还有待提高,虎园的接待水平也有待提高。

综合以上因素,该风景区的发展定位是:具有全国知名品牌的,交通服务功能的地区级旅游风景区和珍稀动物繁衍基地。

各区规划策略如下:



1. 威虎山风景集中区

必须平衡总体利益,吸取各方利益,共同发展,这才是最终出路。

提高设施接待水平,如虎园的游览功能需进一步加强,接待水平有待提高。

加强经营,扩大宣传,加强线路开发和企业管理能力。

物种保护和旅游开发并重,东北虎园的价值应该体现到整个海林市旅游业中去,作为对整个旅游业提供品牌支持的东北虎问题,应予以综合考虑。

随着红色线路的开发,景区应主动与其他地区联合发展,寻求新的出路。

2. 莲花湖风景旅游区

确定森林与土地保护范围,严格限制对土地的占用和破坏

控制库区内城镇的建设,为风景区建设留出余地,处理好两者关系。

有计划地进行退耕还林工作,逐步减少耕地面积,尤其是靠近湖面的范围。

有计划地进行基础性的投资工作,如对外对内道路的完善,停车场建设,改善居民的垃圾处理和污水排放质量。

加大宣传力度,吸引以牡丹江为中心的客源,与牡丹江旅游开发管理部门加强联系,共同开发。

对脆弱地区进行保护,如:群力岩画,吊水楼瀑布群和库区生态敏感地区等。一定要坚持保护第一的原则,坚持长久发展。

做好管理、统计、宣传和部门配合工作,向库区居民及时传达旅游信息,得到居民支持,同时鼓励居民参与旅游开发,提高他们的收入。统计好家庭旅馆的数量、接待能力、可从事服务业的人数等。

在可能的情况下,对可参与旅游业的居民进行教育和培训,提高生态旅游接待能力和服务水平。

做好管理体制协调和开发机制准备工作,应对不同种类的开发方式和开发能力。

3. 大海林冰雪漂流集合区

雪乡首先应该做好林区资源保护与规划工作,双峰林场是典型的林业管理体制,当地林业资源归林场管理,林场肩负着森林资源保护

和城镇发展的双重职责。目前森林资源在可控制的范围之内,问题在于当地还存在一定的意识差距,尚未对核心景区的保护范围作严格确定。在目前出现的开发热情况下尤其应该预先做好先期控制工作,严格控制核心区的森林资源和传统风貌区保护,控制建设范围,考虑另辟新址应对可能出现的旅游人数剧增的趋势。

坚持高品位、高标准的开发目标,倡导健康型、生态型旅游产品,保护传统林区风貌与生态资源。处理好整个黑龙江省冰雪旅游格局中的定位问题,积极开展区域合作与分工,目标是争取用10年时间发展为中国乃至东北亚地区的滑雪胜地。

充分开发以“赏雪、戏雪、滑雪”为主,多种主题的融自然、运动、人文多种主题的旅游目的地。

加强管理能力,通过集中化、标准化的经营方式,将现代管理理念与传统家庭经营方式结合,既体现民俗风情、增加就业,又能提供高质量的服务。

加大宣传、促销、信息管理能力,开发相关绿色产业,使用绿色产品、山产品,开发特色型服务,完善地方产业链建设,将旅游收入与居民收入结合。

限制大型娱乐设施建设,控制其对环境的影响,严格控制建设规模和景区风貌特色,处理好清洁能源和生活垃圾处理问题

政府应有意识地加强各个旅游景区之间的配合(不是竞争),通过适当的政府投入,建立统一的市域旅游形象、统一的服务标准和共同的发展目标,使市域内的各个景点都具有竞争力。

关于旅游交通系统

(一)现状和问题

1. 海林市中心城区紧靠黑龙江省主要干线——哈牡公路,距离牡丹江30公里、距离哈尔滨270公里,距离牡丹江机场也只有30分钟车程,路况良好、交通便利。

2. 目前三大景区中,除横道河景区外都面临着交通问题。雪乡地区目前交通比较困难,但由哈尔滨市直通该地的“哈一五一双”公路正在修建中,另一条由长汀至雪乡的公路也即将启动,这些主要对外公路将在一至二年内完成,所以雪乡地区未来的对外交通将不是问题。

3. 莲花湖地区目前对内、对外交通都面临困扰,尽管莲花湖距牡



丹江距离很短,但目前牡丹江市连接莲花湖公路等级低,联系不便,而且需穿越城镇。此外莲花湖内交通环线尚未形成,东部线路相对较好,连接二道、三道的公路正在有计划的建设中。东部线路路况较差,至“小九寨”瀑布的路面主要是砂石路,等级较低,使旅游者感到心理困难。

4. 目前海林市针对旅游业的交通体系尚未完善,其中威虎山地区和雪乡地区的对内外交通可以在两年内解决,而莲花湖地区的交通系统至少需要二年至五年才能逐步解决,这个过程也将遇到一定的经济困难。

5. 风景区内的联系道路目前也缺乏规划和建设性系统。比如:景区内各个景点之间缺乏联系,尽管威虎山风景区内的几个主要景点直线距离只有几公里,但它们之间除 301 国道外,并无次级道路联系,所以实际上存在交通问题。威虎山地区完全有可能通过次级道路的建设搞活整个区域,如:影视城和虎园完全有可能通过建设穿越国家森林公园内步行路相连通,这样既可增加趣味性和游客停留时间,又可以将三个景点有机结合发展。大海林地区和莲花湖地区同样也存在类似的问题,景区内的道路系统尚未完成,有的基础道路还未开始建设。

6. 目前各景区内道路系统建设尚未充分考虑减少环境影响和进行有效设计问题,如合理选择线路,合理设计步行系统问题。以莲花湖地区为例,其湖区内道路并未充分考虑游览线路尽量减少对岸线景观破坏的问题。

7. 旅游景区道路系统建设涉及众多因素,并与城镇建设相渗透,在规划与建设时应充分考虑这些因素。

(二)发展建议

1. 目前海林市旅游处于机遇和挑战并存时期,局部地区出现迅速建设和开发现象而局部地区处于萧条和平稳发展状态,现在应该积极做好迎接机遇的准备。

2. 在大型道路设施建设过程中处理好衔接问题,即外部道路接入旅游区内部问题。避免大型机动车道路直接进入旅游区核心地带,保护好环境和旅游资源。

3. 将城镇建设和地区发展与旅游区建设尤其是旅游区道路建设

有机结合,促进整个地区和旅游业共同发展。

4. 继续完善旅游区内道路的规划和建设。使景区内道路成环并尽量减少对环境的影响,如合理选择路线,材料,合理确定道路等级,尽量采用非机动车方式等等。

5. 分阶段逐步建设的原则,由于景区建设是一个长期过程,面临诸多制约因素,需制定长期发展计划。

6. 加强规划工作,尽量减少投资并达到最佳景观效果,通过合理、巧妙的设计,既节约投资,又减少对环境的影响,又达到良好效果,提倡使用非机动车系统是比较好的选择。

关于游览设施

(一)现状和问题

目前海林市城内各旅游区的游览设施除雪乡地区尚能满足游客主要需求外,其他地区的游览设施尚处于较低水平。问题表现在几个方面:

1. 某些景点只能提供简单的观赏活动,如:东北虎园,该园目前仅能提供基本的动物观赏和教育活动,和较为先进的动物园相比有较大差距,游客体验度不高,这里既有管理问题,又有硬件设施问题。

2. 某些景点的开发缺乏环境和生态意识,接待设施规模过大导致效益不佳,如:俄罗斯风情园。相比较而言,七里地生态林坚持民居化、地方化接待方式,可保证其可持续性。

3. 景点之间联系困难,缺乏足够的内部联系道路,这个问题导致各个景区不能形成完善的游览系统,这个现象在威虎山地区和莲花湖地区都有出现。

4. 生态型游览设施和生态型旅游方式并未得到普及,未来发展应积极进行因地制宜的设计和建设,生态型建设理念还未普及。建设中对环境和生态敏感地区影响问题并未得到充分认识。

总体来看,三大景区的旅游游览设施水平分布不均衡,大海林和威虎山地区较强,莲花湖地区最弱。值得庆幸的是,大规模开发尚未开始,我们还有机会对游览设施进行积极的控制。

(二)发展建议

1. 建议对新开发的景点进行慎重的选址和规划,尽量避免对环境的影响并减少投资规模,因地制宜地进行保护性开发。



2. 对于政府和旅游管理部门已经有建设意向,如虎园的扩建,莲花湖内几个景点的扩建项目,应强化其生态性和可持续性,按照新型的动物园观念进行规划设计。

3. 引导游客减少对简单旅游方式的需求,如餐饮、住宿,增加对环境与自然风光的体验,增强环保意识和对环境尊重意识。莲花湖内若干个湖湾在未来发展中应尤其避免建设大型游乐设施,以自然型、简易型设施为主。

4. 增加具有文化品位的游乐设施和活动,如举办文化节、民俗活动、演出、摄影等对环境依赖程度低的设施和活动内容。

5. 对雪乡地区冰雪活动的选址应极其慎重,合理增加雪上活动场地,鉴于未来可能出现重大发展机遇,如举办大型运动会等。必须提前做好准备,预先规划和预留用地,保护好核心景观资源,避免短期效应。

关于接待设施

根据三大景区不同的功能定位,各景区内接待设施的问题和发展原则如下:

1. 威虎山风景区

该区是 301 国道上具有临时服务功能的接待、旅游集中区,接待设施服务对象分三部分,一是到达主要景区的游客,二是短期度假人群,三是公路客流。该区内的餐饮设施目前呈分散型布于 301 国道一侧,属于自发经营状态,无统一管理,服务水平较低。该区内的俄式风情园和七里地村主要接待牡丹江市区附近短时度假游客,其接待能力能够满足几年内的需求,无需增加。问题是需要提高接待水平,如七里地村的住宿水平和特色,走一条乡土化,舒适与自然兼顾的发展道路。

2. 莲花湖景区

目前该地区有一定的基础,九十年代中期本区曾出现的旅游热促使沿湖的几个城镇内兴建有大量家庭旅馆,目前处于萧条状态,如果旅游业迅速恢复,可满足旅游者的简单住宿需求。即使出现大的旅游人数增长情况,潜在的家庭旅馆仍能够满足基本需求。莲花湖风景区的定位是日常休闲、大众型旅游区,接待目标是中低收入水平的游客,使用家庭式旅馆可迎合他们的消费能力,这样既减少投资,减少环境

影响,又可迅速见效。

目前面临的问题是缺乏统一管理和接待水平低,大量潜在接待能力需要进行统一的管理才能满足社会的需求。目前湖区管理部门也正在积极筹措对湖区进行统一开发,统一经营,对家庭旅馆的统一管理将是一项重要内容。

根据旅游部门的发展计划,它们正探讨在主要风景点建设宾馆接待设施的可能性,这类行为应极其慎重,不宜在风景核心区和主要景观范围内建设大型旅馆。这类建设尽管见效快,但非常危险,有可能带来一系列不可逆转的问题,比如镜泊湖,它们建设了大量的沿湖建筑,导致风景区受到严重破坏,希望莲花湖不要走这条道路。

湖区内大部分地区尚未建设,可考虑建设一些高消费水平、小规模设施,这样既减少建设费用又提高效益,体现旅游活动的生态性。

3. 大海林冰雪漂流集合区

本地区接待设施面临着巨大的发展机遇,由于主要对外联系道路即将建成,未来三到五年将会有大量的旅游者出现。目前的冰雪活动只限于雪乡—双峰林场附近,这个小镇目前有人口 102 户,日接待能力 800 人左右,暂时可以满足消费者需求,三年之后将不能满足需求,有必要现在做好规划工作,在保护好核心区的基础上,另选新址,建设新的活动区并严格控制建设范围和建设方式、风格。

目前的设施建设不能仅着眼于简单的冰雪旅游活动,应紧紧抓住机遇,为参与大型国际活动做准备,建设既体现乡村特色又符合标准的接待设施和场地。提倡建设生态环保型建筑,兼顾接待水平和林区风貌、环境保护。

目前双峰林场正组织新一轮总体规划,具体问题可以在规划过程中详细考虑。

关于其他相关设施:

相关设施包括供水、排水、供热、燃料、垃圾处理等内容。三个主要风景集中区在相关设施问题上面临的主要问题是排水、供热、燃料、垃圾处理等等。

各景区内的设施有的已经沿用多年,不容易在短期内改变,所以针对此方面的基本原则是:

1. 集中处理主要矛盾,对短期内可见效的设施进行集中改造。



2. 针对新发展的项目要严格控制,在建设之初就进行环境评估和控制。

3. 系统改造的原则,将零散的消耗点集中力量进行统一改造。

4. 因地制宜,给予政策优惠与支持。对因经济困难不易实施的项目,政府给予政策和资金支持。

5. 将风景区建设与小城镇建设集中考虑。

6. 积极利用一些低投入、效果好的环境技术。

7. 合理选址,将建设项目的设施选择避开环境敏感区,尤其是污物处理点要远离生态脆弱区。

8. 通过法律、法律手段强制规定相关要求。

威虎山风景区沿 301 公路两侧餐饮设施是其主要的矛盾,此处的餐饮设施正在快速发展,存在的问题如:简易的废物处理方式,无水冲式厕所,污水随意排放,使用木材作燃料等。建议如下:

1. 统一改造所有餐饮企业的厕所,强制改造成环保式,或者根据情况因地制宜解决。

2. 统一使用清洁能源和燃气,限制木材作燃料。

3. 垃圾集中处理,不得任意堆放。

4. 实行统一管理标准,不达标者不准营业。

5. 通过政策支持,扶持各企业使用新技术,如太阳能供热装置等。

6. 俄罗斯风情园目前设施较完善,可能出现的问题是排水,可考虑在条件允许的情况下集中处理污水。

莲花湖风景区由于面积较大,所以涉及问题比较复杂,既有受河流上游污染影响,又有沿岸城镇影响问题。对策与建议有以下几方面。

1. 通过管理手段对湖区内几个主要镇的规划进行严格控制,有计划地建设几个主要城镇,合理布置其供、排水系统和垃圾处理方式。

2. 根据旅游的管理部门在湖区内的主要景观点的建设意向,必须严格控制其污水排放,在建设之前进行环境评估,不可因为暂时利益而造成长期影响。

3. 改变库区人口燃料结构,减少木材和化学燃料,使用新型燃料,小城镇内使用集中供热。

4. 将旅游收入与环境投入结合,使用一部分旅游收入改善环境

设施。

5. 尽量避免在主要景观点和生态敏感区内建设排污设施。

大海林冰雪漂流集合区发展目标是建成国内甚至国际冰雪旅游胜地,所以必须提高其设施建设要求,成为风景奇秀,景观良好,设施完备,生态优先的新型旅游区。目标建成:

1. 达到国家环境标准的优秀旅游区。
2. 基本不对环境污染的旅游区。
3. 使用舒适的旅游区。
4. 环境效益与经济效益互相促进的旅游区。
5. 管理极其严格的旅游区。
6. 具有示范意义的旅游区。

具体建议:

1. 集中改善双峰林场的供水、排水设施,使饮用水达到国家标准,集中建设村内排水系统,建设污水处理站,对污水进行净化,达到中水标准。

2. 统一使用天然气做燃料,禁止使用木材和煤。

3. 统一建设供热系统,不允许使用小锅炉。

4. 对家庭旅馆的卫生设施进行统一改造,制定统一服务标准。

5. 未来建设将会另行选址,必须对其进行严格的规划,高标准制定相关设施系统规划。目前双峰林场正在进行新一轮总体规划,在这一规划过程中必须将设施规划放到重要地位。

关于保护工程

1. 保护的主体

保护风景资源不被破坏(主要的景观)。

保护风景区的生物多样性资源不被破坏。

保护以东北虎为首的珍稀物种不断繁衍。

保护森林蓄积资源。

2. 所需处理好的关系

旅游业发展与当地居民的关系。当地居民的生活将会长期对风景资源和生态资源造成影响,贫困是对生态最大的破坏,有必要加快旅游业发展,增加居民收入,以此保护环境。

保护主体的关系,海林行政区内大部分森林资源受林业部门管



辖,林业系统与地方政府相对独立,他们承担着主要的森林保护任务,旅游部门和当地政府处于辅助地位,必须处理好相互关系。

物种保护与旅游经济的关系。东北虎这一物种的保护将耗费大量的人力、物力,单纯靠旅游收入不能满足其保护需求,所以必须得到政府支持,而“东北虎”品牌的建设对整个旅游业发展都将起到积极作用,必须综合考虑东北虎的保护与旅游业关系问题。

相关部门、相关法律与旅游业关系问题。旅游产业涉及到建设、环保、政府等多个部门,尤其是风景区的具体建设问题必须建设部门的有效配合。

规划的各个层次与专项规划问题。本次规划纲要并不能解决全部海林旅游业的问题,具体的问题还有待于详细阶段解决,如:森林保护工程规划,风景区内建设控制规划和各个城镇的规划等。

处理新的发展要求和传统思维的关系。生态资源和风景资源保护是一个长期过程,而社会的接受能力和处理能力提高也是一个长期过程,需逐渐解决。

3. 规划建议

建立以物种保护、资源保护为主导的旅游发展模式,提倡新的消费观和对自然的欣赏能力。

将生态因素作为旅游业的一项内容,建立综合、持久的发展观。

建立以林业部门为保护主体,旅游部门为发展主体的旅游业发展模式。

统计并监测旅游区内的林木资源,生物多样性和空气、水资源指标。进行保护专项监测。

将环境保护与提高居民收入结合,努力提高当地居民的就业水平,减少对资源的依赖。

严格制定保护要求和保护法律,依法管理。

将建筑与城镇风貌特色保护作为环境保护的一项内容,保护民俗风情和历史建筑,新建筑和新建区域的风格必须与环境相融合。

尽量减少建设量和排放量,避免对环境资源的占用。

划定保护区范围,禁止建设和使用,严格保护。

完善环境资源体制,配备环境监测人员。

进行广泛的宣传与信息发布。

6.1.5.4 旅游产品链系统建设策略

(一) 产品链综合建设

从产品链发展的角度来看,海林市旅游业的产业链尚未形成,而且并未有意识地从系统的角度进行发展,典型的产品链系统如:对内对外交通——住宿——餐饮——风景游览——活动消费——就业——宣传保障,只有整个产品链顺畅健康的发展,旅游业的发展才能具有很好的可持续发展能力。海林市旅游大规模开发的历史已经超过十年,主要的开发行为还集中于景区建设,尤其是游览设施和接待设施,所欠缺的环节主要涉及到地区发展与旅游发展共用的基础设施,如道路、给排水、市政设施和村镇建设等。从经营的角度来看,海林市旅游业缺乏总体营销,急需一个能够代表所有景区利益的营销平台;从旅游产品开发角度考察,目前开发的旅游产品还比较肤浅,还需要深度开发和梯次开发,如,具有地方文化特征的产品和对环境和社会发展有促进作用的深度环保旅游产品等;从环境的角度来看,海林市旅游设施和产品链建设在部分环节应加强对环境的保护和历史风貌特色的保护,减少对生态敏感区的破坏,减少对传统乡村历史状态的影响,重视对珍稀物种尤其是东北虎的保护。

(二) 旅游地形象策划

旅游形象策划是旅游地的生命线与灵魂,是旅游地在强手如林的旅游市场中树立起的一面与众不同、独具魅力的旗帜,旅游者正是凭借旅游地展示给公众的旅游形象去选择目的地的。

形象策划总体构思是旅游地运作的原动力,综合近几年的发展经验,以往总结出的“雪”、“虎”、“山”、“水”、“情”五个主要特点应该适当调整,其“雪”、“虎”品牌具有较强的排他性、垄断性,容易操作和得到认可,但其“山”、“水”、“情”三个特点并不具有充分的依据,尤其是“情”,即风情这一特点并不十分突出,也不具有代表性和可记忆性。建议调整思路,按照“雪”、“虎”、“山水”,这三个角度提出发展口号,这样表达明确,易于操作和接受。

海林市的形象策划以“雪+虎+山水+剿匪英雄”为构思准则。

雪:特殊的地形地貌和气候条件使得海林市素有“林海雪原”之称,世界三大雪乡之一的中国雪乡就在海林市,这里的雪资源是中国乃至亚洲最好的。年积雪长达7个月,雪质醇厚,降雪达2米。看冰



灯在哈尔滨,赏雪、戏雪、玩雪、体验雪乡风情、开展滑雪娱乐休闲、举办雪上运动等应在中国雪乡——海林市。

虎:海林市拥有世界最大的猫科动物繁育和研究中心,国内几处东北虎林园中的东北虎均来自于海林市。

山水:海林市素有“九山半水半分田”之称,森林覆盖率达71.3%,分布着三大国家级森林公园,著名的威虎山更是闻名遐迩;莲花湖南北长99.9公里,水域面积133平方公里;海浪河漂流以其清秀的两岸风光,湍急的水流被誉为“龙江第一漂”。

剿匪英雄:今后红色旅游将成为黑龙江旅游的主旋律。20世纪50、60年代盛传的小说《林海雪原》和据此改编的现代京剧《智取威虎山》就发生在这片土地上。剿匪英雄的故事可作为旅游区品牌,传承爱国主义精神的火种,令游客踏上红色之旅,重温那段激情燃烧的岁月。人们在这里,可以体验“穿林海、跨雪原,忆英雄临雪境”的丛林冰雪游乐活动。

综上所述,根据海林市奇特的旅游资源,奇特的旅游环境,将海林打造成为在黑龙江乃至全国具有一定影响力的生态旅游城市;将“剿匪英雄寻踪”、“林海雪原”、“中国雪乡”、“莲花湖、威虎山”、“东北虎”确立为海林市的旅游主打品牌;将海林市的总体旅游形象定位于“林海雪原,剿匪英雄,浪漫雪乡,多情山水,东北虎乐园”。

(三) 旅游产品设计

海林市可重点开发以下几种类型旅游产品系列:

1. 观光型生态旅游产品系列

观光型旅游产品主要是以游览、观赏自然风光、文物古迹、民族风情和都市风貌为主要内容的旅游产品系列。海林市旅游业的发展,从其资源品位、开发层次、经营规模等方面仍属初级阶段,观光型旅游产品仍是吸引游客的主要产品。根据海林市旅游资源的自然和文化属性可着重开发设计如雪乡观赏、海浪河和莲花湖水体观光、威虎山森林观光和东北虎林园野生动物观赏等自然观光旅游产品,以及威虎山影视城、俄罗斯风情园、少数民族村屯等社会文化型观光旅游产品。

2. 冰雪生态旅游产品系列

主要以雪乡国家森林公园为依托,以“赏雪、戏雪、滑雪”为主题形成多种冰雪生态旅游产品,如中国雪乡观光,雪乡民俗,高山滑雪,越

野滑雪,丛林滑雪,雪雕观赏,雪上娱乐以及中国雪乡旅游节等;冰上娱乐项目主要以海浪河和莲花湖为依托,开展冰上运动,冰上娱乐,冰雕观赏系列。

3. 自然生态旅游产品系列

即以科学考察、探索求真为宗旨,以欣赏、享受、了解、宣传和保护自然生态环境为主要目的和内容的自然生态旅游产品,如生物多样性考察,东北虎生活习性考察,原始森林景观考察,生态科普夏令营,莲花湖水文生态考察等。

4. 度假型旅游产品系列

传统的度假型旅游产品以海滨度假为主,20世纪以来至本世纪初,度假型旅游产品逐渐从海滨向山地、湖泊、森林、草原和乡村扩展。根据海林旅游资源实际状况,可开发建设中国雪乡旅游度假区和莲花湖旅游度假区。

5. 红色旅游产品系列

鉴于海林市所具有的家喻户晓的剿匪斗争历史,可开展系列红色旅游产品开发:如威虎山影视城、杨子荣烈士纪念馆的参观,林海雪原剿匪斗争遗迹追踪等。

6. 节庆会展型旅游产品

搞好中国雪乡旅游节和海林生态旅游节的节庆会展活动。同时,要根据市场状况和海林市旅游发展的实际,不断推出新的节庆会展旅游产品。要突出抓好节庆会展活动与旅游业的结合,增加旅游业的影响力和经济效益,实现会展业和旅游业的双赢。

(四) 旅游线路设计

旅游规划中设计的旅游产品与项目,还必须通过旅游线路来组织和实现。上述丰富多彩的旅游产品可以海林市为中心,通过铁路、公路等交通形式组合、串联起来,形成一日游、两日游、三日游及多日游旅游线路。考虑旅游区旅游业发展的实际情况,近期为了集中推出旅游区整体旅游形象,线路的目的地力求强强结合,中远期可设计热点与冷点结合的旅游产品,目的是促销和带动新开发的,或没有知名度的景点。

海林市域内旅游路线设计应以牡丹江市和海林市市区为中心,向周边辐射,形成放射状的空间布局。具体路线设计如下:



1. 牡丹江市区(海林市区)——威虎山风景区——亚布力

2. 牡丹江市区(海林市区)——大海林冰雪漂流旅游区

3. 牡丹江市区(海林市区)——莲花湖风景区

市域外旅游线即将海林市纳入到省内外业已成型的旅游黄金线路中,与外围地区的旅游景区、景点相结合,发挥区域的整体效应。

1. 哈尔滨——亚布力——威虎山风景区——牡丹江——绥芬河——海参崴

2. 哈尔滨——五常——凤凰山——大海林冰雪漂流旅游区——镜泊湖

3. 哈尔滨冰雪节——亚布力滑雪旅游度假区——中国雪乡(此为冰雪旅游专线)

4. 哈尔滨——阿城——尚志——海林——牡丹江(此为红色旅游线,主要景点有:哈尔滨东北烈士纪念馆、东北抗联博物馆、哈尔滨烈士陵园、侵华日军七三一部队罪证陈列馆,尚志市赵一曼被捕地、海林市杨子荣烈士纪念馆和剿匪遗址,牡丹江市八女投江革命烈士陵园,宁安市马骏故居和纪念馆)

(五)宣传与促销

海林旅游开发目前存在很多困境,比如莲花湖旅游区现在正处于发展的停滞区,出现这种状态的原因很多,其中一个重要的原因是缺乏有效的营销和管理。其他旅游集中区同样面临类似的问题,主要原因是各个集中区没有统一起来联合进行开发和促销,整个地区也没有有意识地去建立统一形象和标准。

解决的对策是需要政府和各个风景集中区内的各个景点进行积极合作,一方面由城市统一组织形象建设和整体推销,一方面由集中区内部和各个区之间进行合作营销。

方法和途径如:

1. 政府充分发挥行政主导作用。从党政领导人开始,各级领导在不同场合介绍和宣传海林,动员和组织宣传、外事、外经、外宣、招商、邮政、电讯、文化、文物、宗教、新闻出版等部门,借助各种手段,利用各种场合,大力宣传海林的旅游业,做到通过宣传来促销旅游。

2. 在省内外主要客源地开设旅游办事处,建立代理点或建立合作经营的旅行社。

3. 以牡丹江机场的改善、航班的增加为契机,加强与周边地区的合作。尤其是像海林旅游区这样的自身知名度不够高、规模不太大,不能独立成为第一旅游目的地的,更应主动把自己纳入周边的旅游线或旅游网中去,借船出海。根据旅游区的区位状况,冬季应加强与哈尔滨冰雪节、亚布力滑雪旅游度假区的联动;夏季与镜泊湖、绥芬河、海参崴、哈巴罗夫斯克的区域合作,实现资源互用、产品互补、客源互流、利益双赢的战略,实施整体促销方案,扩大旅游地域系统的影响力,达到共同受益,共同发展的目的。同时在全省甚至东北范围内加强与其他红色旅游基地、红色旅游城镇、红色旅游精品景区的沟通,加强区域互动,共同形成红色旅游大品牌。

4. 定期举办海林生态旅游节、中国雪乡节、海林红色旅游节等具有地方代表性的旅游节庆活动,使其规模化和制度化。

5. 争取在牡丹江至海林的列车和汽车上的服务用品(窗帘、台布、坐垫等)与赠送旅客的纪念品上印上海林的旅游形象标志物及旅游宣传口号。

6. 利用高科技手段,建设海林旅游信息系统,开展网上旅游促销和预订业务。

海林旅游区统一以“中国雪乡、林海雪原、剿匪英雄、东北虎乐园”为主题旅游形象进行宣传,针对海内外不同旅游市场每年推出不同的旅游促销口号,从而树立一个鲜明生动的旅游地总体形象,以吸引海内外游客。

6.1.5.5 管理体系发展建议

经过长期对海林旅游发展的观察和研究,我们发现,海林市旅游发展的关键因素是管理,如果详细分析目前存在的主要问题,其背后无不反映着管理系统的问题。管理系统的问题既包括管理体系、也包括管理能力的困境。

从区域合作角度,目前比较大的困境是地区之间存在行政隔阂和行政抵触现象,比较典型的是大海林风景集中区的开发,该地区虽然处于海林市行政区范围之内,但直接受地方林业局管辖,林业局受森工系统管辖,地方无权进行直接管理。受观念等影响,双峰林场地区的发展思路比较狭隘,不愿意接受地方管理,不主动参与区域联合开发。



从管理角度,海林市地方政府目前已经通过旅游局做了大量的工作,从整体上协调整个地区的旅游开发,但是其运行机制以及同各个景区的合作关系还有待于继续改善。

从经营角度,各个景区管理者的经营能力也有待于继续提高,尤其是由地方政府直接组织的旅游开发,如双峰林场,他们的经营能力和经营机制还需继续提高。

从利益相关者参与角度,地方主管部门和旅游开发部门未有意识地让他们积极参与并反映他们的要求。所谓的利益相关者不仅仅是政府、管理部门和商业开发主体,还应该包括居民、服务业者、各种非政府组织,研究人员和地方经济创造者,所有这些相关者的利益都应该加以考虑,旅游开发才更具可持续发展能力。

发展建议

关于管理体系建设包括机制建设和能力建设两个方面,机制建设包括旅游开发机制和合作机制,能力主要是管理能力和市场开发能力建设。

按照规划,海林市将在5年内建成地区无障碍旅游系统,地区内各个风景集中区建立起联合开发机制和制定统一的发展计划,共同开拓市场和建立共同的旅游线路、服务标准和统一的旅游形象。各个行政主体之间建立良好的合作关系和行政沟通机制,保证政策和行动的统一。旅游主管部门和旅游企业之间形成良好的组织和辅助关系,政府和旅游局做好企业的协调和辅助工作,有计划地对资源进行调配和组织,制定统一的行业标准和服务标准等。

政府在近五年内加大自身能力建设力度,有计划地改善和培养自身管理能力,改善管理模式,有意识地对管理人员的能力进行培养,使主管部门的干部素质显著提高。

政府应有意识地创造地方参与的机制,保护公众利益,使广大的地区居民和利益团体参与到旅游开中来,并从中得到收益,使地区经济持续发展。

政府应制定相应的政策对可持续发展事业进行支持,鼓励保护环境的行为,遏制粗放开发的行为。由于整个产业正处于起步阶段,局面复杂,大量基础工作还未完成,所以在此阶段需要得到政府的集中管理和多方支持,包括政府支持和财政支持。这些支持可以表现在以

下几个方面:

1. 从政府角度给予关注,促进相关部门,如:林业、农业、建设部门对旅游业给予配合和支持。

2. 对急需启动的旅游公共设施,如主要道路等给予支持,目前雪乡公路已经得到黑龙江省政府的强力支持。

3. 对于正处于艰难起步期的旅游企业给予税收等支持。

4. 由政府出面促进各个旅游区、旅游企业的合作,增强合力。

5. 对进行生态建设的企业个人给予经济支持,如鼓励居民使用太阳能,清洁燃料等。

6. 由政府出面加强区域旅游合作,如与牡丹江政府、鸡西、吉林省各旅游区开展合作,共同发展。

6.1.6 项目成果与经验反思

项目成果既包括技术成果也包括能力建设成果,其中技术成果既包括针对海林市发展的《海林市生态旅游总体规划纲要》,也包括面向全国《中国县域生态旅游规划指南》。



图 6-15 海林市举行旅游发展研讨会

Chart 5-15 the workshop on tourism development in Hailin city

通过《海林市生态旅游总体规划纲要》,建立和完善了海林市生态旅游资源的开发和管理系统,提高了地方旅游资源开发和管理能力,提高了项目区生态旅游可持续发展整体水平,确定了旅游业发展目标和规划实施管理方案,为海林市旅游业可持续发展提供长期全面的导则和框架。通过制定《中国县域生态旅游规划指南》,为全国相关的县



域旅游城市提供成功的模式和经验,向其他城市传授可持续发展思想,广泛宣传海林的理论与实践经验,增加其管理能力,以此来帮助其旅游业健康发展,促进地方经济、社会和环境协调发展。

在项目实施过程中,中外专家共进行了 10 多次专题现场调研,召开了 7 次专题讨论会,完成了 8 次专题技术培训,举办了一次全国性规模研讨暨培训会(如图 6-15),受训人员总计达 500 多人。8 位地方专家赴欧盟国家学习考察交流,全面提升了海林市可持续发展的参与能力、创新能力和管理水平。如表 6-6。

表 6-6 项目培训计划

Table 6-6 the training plan of the program

目标	具体工作内容	时限
国外考察	前期考察。选派 4 名人员前去欧洲国家进行考察,了解这些国家生态旅游总体规划编制指南内容的经验。	2004 年 1 月至 2005 年 8 月
	中期考察。选派 4 名人员前去欧洲国家进行考察,了解这些国家生态旅游管理规划支持系统、规划政策体系、规划方式方面的考察和学习。	
	交流考察。选派 3 名人员前去欧洲国家进行考察,就海林市可持续发展实验区的情况进行交流学习。	
国内考察	选派 10 名人员,分两批前去国内先进的可持续发展实验区进行考察学习。	
前期指导培训	由项目管理小组组织举办国内外生态旅游资源开发与规划规划培训班,邀请 1~2 名欧盟专家前来介绍欧洲生态旅游产业发展与管理的实施情况。	
	由项目管理小组组织举办莲花湖生态旅游风景区规划培训班,邀请 2 名国内专家前来考察介绍莲花湖规划的实施情况。	
	由项目管理小组举办国内外生态旅游总体规划编制培训班,邀请 1 名欧盟专家前来介绍欧洲关于生态旅游总体规划设计与实施情况。	
后期专业培训	指派一名中方专家参加在荷兰的短期培训,主题是环境管理和规划。	2005 年 8 月至 9 月

项目运行过程中对地方管理和开发人员进行了一系列的技术培训,每次阶段性的技术成果完成前后都与地方人员进行交流,形式包括很多种,如表6-7。

表6-7 技术培训内容

Table 6-7 content of the training

行动目标	时 间 表	成果/输出/可交付
培训	2004.7—2004.10	* 规划前期指导培训
	2004.11—2005.1	* 准备相关技术资料
	2004.9—2004.12	* 举办海林市生态旅游开发培训班 * 举办海林市生态旅游规划纲要培训班
专题技术研讨会	2004.9—2005.2	* 召开规划工作研讨会 * 准备相关技术资料 * 举办中国县域生态旅游规划指南关键技术研讨会
考察	2004.7—2005.6	* 国外考察(规划领域) * 国外考察(生态旅游开发管理领域) * 国外考察(环境管理领域)

EMCP项目结束距今已经有一年多的时间,项目组成员这一年在可持续旅游领域又进行了一些深入的研究,反思项目整个运行过程,有以下经验:

1. 传统规划方法和模式目前正受到广泛的争议,EMCP项目运行模式具有很强的科学性,对其他地方的地方发展项目应该具有借鉴作用。

2. 管理因素是地方(旅游)发展项目的核心所在,中国地方的管理能力和管理体制需要改善和提高,只有解决了“管理”这一核心因素,其他问题才能依次解决。从另一方面说,管理的改善在中国也是一个困难的过程,中国地方的民主化进程还有很长的路,可持续发展在中国必须寻找自己的道路。

3. “利益相关者参与”对于旅游可持续发展具有重要作用,在中国地方层面还很难操作,这也是本项目遇到的较大难题之一,需要理论界和地方政府不断努力。

4. 地方可持续旅游涉及到周围地方的政治、经济和环境,需要通



盘考虑,不能仅局限于旅游发展自身的视野内,必须尽量多的考虑其相关地区和相关产业的发展。

5. 地方可持续旅游的发展在中国还刚刚开始,可持续发展本身也是一个长期的过程,还有很长的路需要探索,但是可持续旅游代表了未来的发展方向。

6.2 海林市威虎山风景区主峰景区规划项目研究

6.2.1 项目来源和研究内容

本章是基于对国家“十五”科技攻关项目“不同区域生态建筑建设技术的研究与示范”子课题之“东北林区景区建筑生态规划与绿色节能技术研究”之后进行的反思与总结。

项目的切入点是寒冷地区景区建筑的节能技术研究。在最近的几年中国家对建设领域内的节能问题给予了高度的关注,民用建筑的节能技术研究和应用也已经开展了若干年,问题是林区,尤其是旅游景区因为有着特殊的情况,其节能问题一直没有得到关注。本项目通过对东北林区景区建筑与规划问题进行实践研究,探索相应的解决技术和规划策略,目的也是为类似地区提供示范。

项目具体的研究内容包括以下几项:

1. 威虎山风景区主峰景区规划纲要研究。
2. 威虎山景区建筑的新型节能墙体与建筑节能综合技术研究。(包括新建筑和旧有建筑)
3. 相关的新型建筑设计研究。
4. 林业区域景区规划与建设策略。

该项目于2005年6月启动,至2006年6月完成,最终于2006年12月通过国家验收。本论文的实证研究中承担了规划纲要和林区域景区规划策略方面的研究工作,在以下章节中进行总结。

6.2.2 资源情况

6.2.2.1 基本情况

威虎山风景区位于黑龙江省东南部,隶属于海林市管辖,在东经

128°05' ~ 129°55', 北纬 44°25' ~ 45°26' 之间, 处于海林市旅游重镇—横道河子镇行政区域内(如图 6-16)。距贯穿于该镇的 301 国道 29 公里, 距海林市区 70 公里。



图 6-16 威虎山风景区区位图

Chart 6-16 Location of the Weihuashan section

主峰景区是威虎山风景区的生态核心区, 俗称大石沟林场, 面积 100 平方公里。这里生物资源和其他旅游资源十分丰富, 特别是大石沟森林公园, 它是小张广才岭山脉东段茂密森林中最优美的一段, 该区集森林叠泉型、森林河流型、山岳森林型旅游特色于一体, 是以自然、生态、原始、剿匪文化为核心的综合景观。以天然石崖——大石门为标志性景点, 方圆 4 公里的生态核心区峰峦叠障、森林茂密、溪水奔流, 是一处具有广阔市场前景价值的高品位旅游地。

按照 GB/T18972—2003《旅游资源分类、调查与评价》中的旅游资源分类, 主峰景区的现有旅游资源分为六大类, 七亚类, 十二个基本类型(如表 6-8)。

表 6-8 现有旅游资源分类表

Table 6-8 category of the tourism resources

A 地文景观	AA 综合自然旅游地	AAA 山丘型旅游地	(1)大石门 (2)森林浴场 (3)威虎山门 (4)威虎厅遗址 (5)野猪林 (6)林中石壁
--------	------------	------------	--

续表

B 水域风光	BA 河段	BAA 观光游憩河段	威虎山漂流,水上乐园
	BF 冰雪地	BFB 冬季冰雪景观	冬季景观
		BFC 冰雪运动	林海雪原滑雪场
C 生物景观	CA 树木	CAA 林地	红色走廊,生态迷宫
E 遗址遗迹	EB 社会经济文化活动遗址遗迹	EBB 军事遗址与古战场	威虎厅遗址
F 建筑与设施	FD 居住地与社区	FDA 传统与乡土建筑	职工住宅,接待中心
		FDB 特色街巷	林场
G 旅游商品	CA 地方旅游商品	GAA 菜品饮食	蘑菇宴
		GAB 农林畜产品与制品	林下产品
		GAD 中草药材及制品	刺五加等
		CAE 传统手工产品与工艺品	树根工艺品等

6.2.2.2 发展优势和问题

(一)资源特点

1. 区域优势明显,交通便利。该项目处于海林市旅游重镇——横道河子行政区域内,距贯穿于该镇的301国道29公里,距海林市区70公里,从海林市驾车至景区为1小时里程,从横道河子镇驾车到景区仅需25分钟里程。(如图6-17)

2. 旅游资源自然特点突出、资源组合适宜、配置极佳。景区内的自然资源在独特性、规模度、组合条件、积聚度、利用价值等方面均有比较丰富显著的表现。景区内海拔高低错落,水文疏密有序,林区山脉有丰富的小气候,使游客能在这里体验到各种季节风物(如图6-18)。景点背后的著名的人文历史和传统的乡村风貌更为本地的自然基础增加了闪光点,自然和人文资源结合不仅使景区风景资源的组合具有独特的比较优势,更具有长期的后发优势。

3. 自然特色与人文背景结合,具有一定的设施基础。主峰景区拥有种类全、范围大、品位高的原生态自然风光,具有当今生态旅游的



图 6-17 主峰核心区区位图

Chart 6-17 Location of the highest peak section

原始、野趣、古朴、自然的优越条件。在这个大自然中蕴藏着浓厚的历史民族文化和人文景观。京剧《智取威虎山》名闻天下,被誉为“林海雪原”。而这里正是著名剿匪英雄杨子荣烈士当年围剿土匪谢文东的战斗地,(如图 6-19),剿匪英雄情节和现存的乡村风貌赋予了大石沟独特的魅力。



图 6-18 主峰核心区景观

图 6-19 山间路(通向威虎厅遗址)

Chart 6-18 landscape of the mountain peak

Chart 6-19 pathway in the mountain

4. 可达性好, 适于开发。本地区是传统的林业采伐区, 有居住设施(林场)和林区道路, 可在改造后迅速投入使用(如图 6-20)。

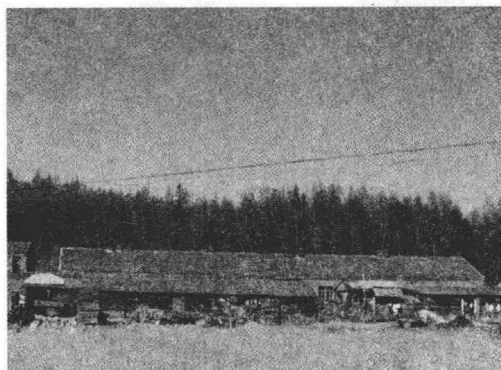


图 6-20 林场传统住宅

Chart 6-20 The tronditional house

5. 首期希望开发的核心区——主峰景区用地 70 公顷, 仅仅是本地区可开发用地的四分之一, 未来还有较大的发展空间。

(二) 发展机遇

1. 区域发展需求。横道河景区在最近五年中已经保持较快的发展势头, 年收入增长率达到 10% ~ 15%, 目前存在的问题是吸引力不够充分, 旅游线路尚未形成, 各个景区缺乏合作, 部分景区处于待开发状态, 如: 威虎山景区、横道河古镇。区域联合开发的需求日益增长, 威虎山景区的开发将对整个地区的启动起到画龙点睛的促进作用。

2. 红色旅游的机遇。按照中共中央办公厅、国务院办公厅《2004—2010 年全国红色旅游发展规划纲要》的规划思路: 2004 至 2007 年, 将以开发 12 个“重点红色旅游区”、30 条“红色旅游精品线路”和 100 个“红色旅游经典景区”为重点, 初步形成红色旅游发展的框架; 其中线路之一是以松花江、鸭绿江流域和长白山区为重点的“东北红色旅游区”, 主题形象是“抗联英雄, 林海雪原”。所谓“林海雪原”的发源地正是海林地区, “林海雪原”主题之“威虎山”正坐落于本风景区内, 其品牌价值不可低估。

3. 对自然的回归已经成为目前社会消费的大势所趋, 海林地区目前正缺乏一个真正的以山林为主体的旅游区, 有潜在的社会需求。横

道河地区其他主题为“历史城镇”、“虎”、“影视基地”、“民俗村”，山林生态景观开发将与他们互补，互有所求。

4. 根据国家已经制订的天然林保护策略，本区林木资源已经受到绝对保护，林场已经停止生产，林业工人转为植树造林工作，生物多样性和林木资源正在进行恢复性增长。

5. 在市场运作方面，威虎山旅游区已经得到开发商、旅游局的共同支持，双方合作开发，2005 年对基础设施的投入已经达到 500 万元，此外还有长期资金投入计划。

(三) 制约因素

1. 资源水平较平淡。根据现有的情况分析，景区内资源从自然景观水平，丰富度角度来讲，这个景区不具备地区内的特别突出表现，只能作为牡丹江地区旅游格局内普通的一个自然风景游览区处理。

2. 目前开发刚处于起步阶段，还有很多问题需要时间解决。目前本风景区还没有正式接待游客，应该具备的资金、道路、接待设施、人员、旅游策划还需要时间准备。

3. 需要大量的资金投入。从发展前景和产出比角度分析，开发景区需要大量的资金投入，而资金回收还需要一个长期的过程，需要有足够的心理准备。

4. 生态资源敏感，极易受到破坏。核心区大石沟内的河流、林地如果遇到建设行为，很容易受到破坏，如河岸线自然状态、水质，林地等都容易受到破坏，根据目前情况来看，已经出现被破坏的迹象。

5. 本地旅游者消费能力和消费层次处于较低水平。本旅游区的主要目标市场应该是以牡丹江市为中心的牡丹江地区。本地区旅游资源丰富、竞争力强，居民收入属于省内中等水平，购买力有限，所以威虎山旅游区不能定位过高，开发高端市场，只能关注于大众的消费水平。

6. 本地的开发涉及不同的利益主体，如所有权和经营权，林场、地方政府、开发商、其他旅游景区之间存在复杂的关系，需要长期的磨合。本地的管理水平、人员素质、旅游产品开发、线路合作开发都是需要解决的关键问题。

6.2.2.3 可持续性评价

根据地方旅游可持续性评价模型，按照威虎山景区主峰景区旅游



开发的实际情况,其可持续性评价如表 6-9:

表 6-9 主峰景区可持续性评价

Table 6-9 assessment on the sustainability of the landscape sector

评价项目	评价因子	评价依据	标准	得分
资源要素价值 (45 分)	观赏游憩使用价值	部分地区具有较高的观赏价值、游憩价值、使用价值	1-10 分	7
	历史文化科学艺术价值	具有一定的风貌特色	1-10 分	6
	珍稀奇特程度	具有价值较高的珍稀物种和生态系统	1-10 分	8
	规模、丰度与几率	旅游资源积聚性较好、易于开发。	1-10 分	7
	相对竞争力	局部地区在一定区域内具有很高的竞争力	1-5 分	3
社会、经济因素 (30 分)	政治意愿和政策支持	已经得到政府的支持,但还很不够	1-5 分	3
	管理机制	现有的管理机制和经营机制一般、投融资不是很顺畅	1-10 分	5
	广泛合作	广泛合作还有障碍	1-5 分	2
	产品链建设	部分旅游产品符合市场需求,部分地区效益情况一般,产品定位水平一般	1-10 分	5
环境因素 (25 分)	区域旅游环境	部分地区处于好的区域旅游线路内并参与了区域联合开发	1-4 分	2
	周边社会环境	旅游地与周围地区社会、经济和环境关系一般	1-5 分	2
	设施完善程度	设施条件一般,目前未对环境造成重大负面影响	1-8 分	5
	对环境尊重程度	建设选址、规模,设施材料、风格、技术和废物排放等方面目前未造成大的影响	1-8 分	4
合计	62			

本景区虽然在特定的地区范围内有一定的资源吸引力,但是按照可持续旅游的原则,还有很多欠缺的内容,所以其可持续发展能力分值只有62分,主要问题如下:

1. 从旅游资源水平来看,其新奇度、积聚度和游憩价值水平较高,问题是其开发和管理水平不足,没有很好地运用地方(社区)资源,没有建立起广泛的利益相关者参与机制,比如:广泛的融资方式和经营模式等。这些内容对于偏僻地区风景旅游开发非常重要。

2. 从产品开发和营销角度,景区还仅仅局限于主要景观产品的开发,如核心区的观光产品和接待产品等的经营,没有从整个系统角度均衡地进行建设。如市场开发、旅游线路发展、内外交通系统建设和连带产品开发等内容。这样就使景区开发不均衡、可持续发展能力不强。

3. 从环境影响角度来看,由于景区处于开发早期,还未对环境造成大的破坏,但其软环境,即社会环境还没有充分开发,如与周围旅游景区的合作开发,与地方经济发展深层次关系等问题还没有有效处理,这也是制约景区发展的阻力。

总体来看,目前景区的发展理念和发展方式等问题还存在较大的差距,需要及时转变观念,代之以均衡、科学、稳健和谨慎的开发理念,未来还有很多基础工作需要做。

6.2.3 原则和目标

6.2.3.1 规划原则

1. 保护为主,开发为辅。本景区发展的基石是自然资源,而原生生态极易因为建设和开发而受到破坏,如果受到毁坏很难恢复,将影响景区可持续发展能力,开发必须极其慎重,必须在开发伊始就将保护与开发列为同等重要的地位。

2. 区域协调发展原则。本景区距离核心城市牡丹江和海林市距离较远,单独发展将有困难,其成功发展的关键之一是能否主动参与区域联合发展,与其他各个景区充分配合,为游客提供丰富的旅游体验,得到长期稳定的旅游客源。

3. 人文与自然结合原则。充分重视本地的人文背景,即威虎山文化和乡村风貌。自然景观固然重要,但开发具有品牌效应和内涵效应



的红色、地方特色的旅游产品对于提高本地知名度,促进旅游开发市场化,长期持续发展将起到重要作用。

4. 科学规划与建设。具体到每个景点的开发,规划活动应谨慎而科学,在建设和选址中合理确定旅游项目、规模标准、建设范围,充分利用现有条件,使开发既有合理性又有经济性,既有超前性又有尊重生态敏感性。尽量减少投资和资源消耗,使用先进技术,尊重地方文化,改善就业,提高当地就业人员素质,降低消费价格水平,使本地区长期发展。

5. 综合发展与科学管理。本地旅游开发将充分考虑多方因素,如建设,管理,产品,文化、自然、管理体制等多方面因素,使本景区开发尽量科学,发展更具可持续性。其中,科学的管理与开发将是景区发展的另一个关键因素,景区所有的开发行为都围绕管理体系展开,科学与充分的管理体制和资金保证是景区正常发展的保障。

6. 产业链全面建设。景区旅游开发将涉及到综合的产品提供链,规划必须考虑到整个服务系统,即:交通,接待,住宿,旅游产品,线路组织,服务人员等整个系统因素,规划和开发不应仅仅限于旅游目的地的实体建设,应从整个产业链建设角度出发,均衡地进行开发,这也是未来规划和开发应该遵循的线索之一。

7. 因地制宜和应用新技术。规划应充分利用现有的基础,对现有民居、道路加以技术改造,既节约投资,又提供乡村情趣,既减少消耗,又快速启动。在新建筑建设,旧建筑改造过程中应根据使用情况充分使用新型节能技术和材料,使接待设施使用更科学,更经济,更持久、节约能源和资金消耗。

8. 谨慎原则,即:科学规划,谨慎地进行建设和开发。本地区的开发首先应该注意生态敏感区的保护,按照现状情况,如果需要建设,必须对原有地形地貌给予充分尊重,保护原始林木、河道、生物系统,在生态敏感区内禁止进行大规模永久性建设。

6.2.3.2 规划目标

1. 主峰景区的发展基础是良好的生态与自然体系,区内同时还拥有一定的人文基础,两者都应该给予充分的重视。总的发展目标是按照生态旅游和可持续旅游的基本原则,“严格保护、统一管理、合理开发、持续利用”,处理好环境、社会和经济三效益的关系,将该风景区建

成保护与开发和谐统一的、区域内著名的风景名胜区和生态旅游地。

2. 协助地方改变发展理念,为其提供正确的操作建议,通过发展阶段、发展道路、营销和管理方式策划,使地方旅游业进入健康发展的轨道上来。主峰景区旅游客源目标将分两个阶段,第一阶段是起步阶段,首先的目标是发掘基础市场,培育观光型的大众消费群体,使本地成为地区级度假休闲场所,即以牡丹江市为中心的消费地区,也包括海林市和哈尔滨—绥芬河交通线上的过境人流,目标是在3~5年内达到每年接待五万人次,年收入一百万元的接待水平。在形成稳定的旅游接待基础和旅游线路,巩固基本市场以后,第二阶段可以着力发展高级生态旅游者,该阶段不注重着力提高旅游接待数量,而是注重接待质量和消费质量。提高消费者素质,将简单地以餐饮住宿为主的旅游方式转变为欣赏自然、增强健康、回报自然、改善环境为主的旅游消费方式,这一阶段消费人数将减少到三万到四万,而接待收入将稳定地保持在一百万元到一百五十万元之间。

3. 具体的目标是短期内快速启动旅游业,2005年旅游发展部门投入了大量的资金进行基础设施建设,但是旅游收入没有大幅增加,原因是旅游接待还没有真正开始,所以目前的任务是尽快启动旅游接待活动,建立投入和产出循环。

4. 通过技术性措施进行空间和规划,建立完善的游览观光和接待设施系统,在接待设施建设中使用先进的节能技术,使设施建设在经济上可行,环境影响上最小,有效地解决好季节性和能源消耗带来的高成本问题。

5. 在负责任的管理方面提供先进的建议,使地方旅游部门具有良好的管理能力,在管理机制和利益相关者参与方面为地方提供可行的思路,建立和谐的地方社区。

6.2.4 规划支撑

6.2.4.1 旅游地建设与发展规划

旅游地方面所做的工作将包括景区总体布局、旅游线路设计、资源与环境保护规划、基础设施建设和技术设计等几项主要内容。

(一) 旅游项目与线路的设计

区域旅游线路:

牡丹江市(海林市)—威虎山影视城—东北虎园—横道河子古镇—主峰核心景区

区内旅游线路

1 景区大门

2 接待区(包括餐饮和住宿)

3 碧波潭垂钓休闲区(包括鱼池和游客服务中心等)如图6-21。

4 威虎山漂流

5 中国圣诞村,包括接待中心,少量林区景观别墅。

6 水上乐园,利用一小段河道进行水上游乐活动。(如图6-22)

7 生态迷宫

8 红色走廊(原名绿色走廊,配合红色旅游取名为红色走廊,是一段非机动车游览线路,使用自行车作为主要交通工具,在欣赏自然景观同时进行健身活动,如图6-23)。

9 狼窝山

10 水寨

11 主峰核心区:大石门—森林浴场—威虎山门—威虎厅遗址—野猪林—林中石壁

12 林海雪原滑雪场

威虎厅遗址位于核心区山顶,爬山道路直线长1000米,正适合普通游览者登山游览活动行为,而山顶上游客看到传说中

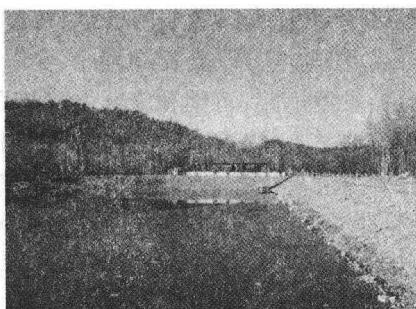


图6-21 垂钓中心

Chart 6-21 Fishing center

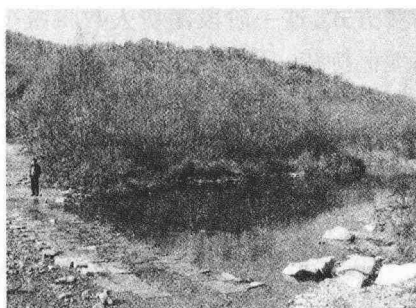


图6-22 水上乐园

Chart 6-22 Garden on the watersurface



图6-23 红色走廊

Chart 6-23 The red corridor

的剿匪遗址,吸引力较强。

在自然展示基础上可继续开发特色林区餐饮系列,如蘑菇宴系列,乡村特色饮食等,也可深度开发林场文化,展示林区历史,如林区采伐历史博物馆等。

如图6-24是景区布局总体规划。



图6-24 景区布局总体规划

(二) 环境保持系统规划

景区根据不同区域的重要性和脆弱性,划分风景核心区、娱乐活

动区和接待区(如图6-25)。核心保护区内禁止任何永久性建设。

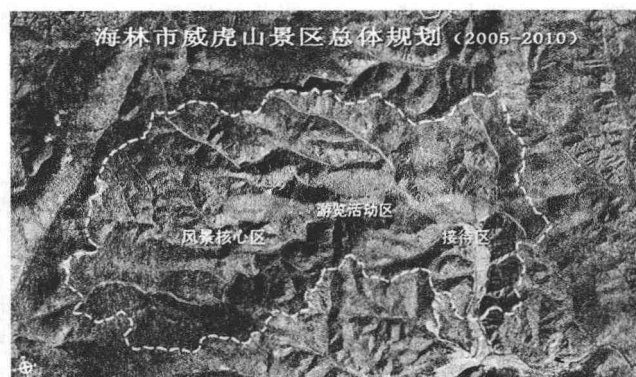


图6-25 生态保护范围图

Chart 6-25 map of the eco-protection range

重点保护区一沿河流两侧设定50~100米保护范围,进行严格控制,恢复护岸林,严禁进行砍伐和改变地质地貌现象(如图6-26)。与林业部门配合,统计现有资源,定期进行评估和检查。此外,为了达到既保护生态环境又满足游客需求的双重目的,又制定了合理的游客容量。



图6-26 规划分区示意图

Chart 6-26 sketch map of the subarea for the plan

可通过以下方式创造生态旅游气氛:

在通往风景区的公路上每隔一定距离放置一处生态旅游区广告宣传牌,或是彩色条幅,或是海林生态旅游区的旅游标徽,或是生态旅

游教育的标语口号,或是旅游区生态旅游形象的宣传口号,尽可能营造一种生态旅游区的氛围。景区内要设置生态旅游教育点,因为能否拥有必要的设施和运用科技手段对旅游者进行生态、环保等科普知识和美育教育,是生态旅游必须具备的内容。基地可设置宣传板,做关于旅游区自然生态的介绍,生态旅游与传统旅游的区别,如何做一个真正的生态旅游者,让游客受到一次环境保护的教育。

区内道路设计的生态化,景区内交通道路施工设计应尽量利用接近自然的无污染材质,建成生态型道路,可使用现有道路基础,在简单路面覆盖的基础上加以改造利用。

人行步道的设计应避开生态脆弱带,尽量选择在生态恢复功能较强的区域进行,必须考虑对地表、土壤、植被的不利影响,力争把环境的冲击降到最低程度。人行步道的修建还要有利于野生动、植物的栖息和活动规律。

旅游活动的组织向生态旅游模式转变,提倡“呵护精神”与“绿色亲情”,这是对旅游者精神上的引导,要像呵护自己和亲人一样去呵护大自然,建立起充满生态伦理的“绿色亲情”。

小团队、引导式与高收费,提倡“小团队”的组织形式,每个小团队有几个到十几个游客,配备导游,这样能有效地达到教育目的并有助于监督。导游必须具备一定的生态知识、动植物知识、环保知识,能用自己对大自然的热爱感染游客,并能积极有效地引导访客行为,如不攀折花木等。

生态旅游与普通旅游活动不同,旅游者看到的是非同寻常的自然美景,观光的同时又能听到生动、科学的讲解,从而更加热爱和了解大自然。他们认为这种高质量的精神享受值得并且应该付出更多的支出。生态旅游依靠较高的收费来弥补相对稀少的旅游者人数,这也是当前世界上旅游业发展的趋势之一。

低干扰旅游活动设计,本着对自然界干扰最小的原则,各景区生态旅游的活动设计要做到低干扰,可包括森林远足、沐浴、动植物观赏与探究、登山、野营、探险等。为了不惊扰鸟兽,游客可站在特设的高台上用望远镜观赏动物,通过隐蔽棚观鸟。在林中植被需要保护的地段架设悬空的木质游步道,高出地面 30~40 厘米,起到保护地面植被的作用。



必要设施应遵循生物工程和景观协调原则,对于旅游区内必须兴建的设施,如管理服务处、瞭望塔、厕所、垃圾箱、标志牌、说明牌等,在色彩、形态、质感、材料、体量等方面都应与自然相协调,不掠自然之美。同时,各设施应尽量对自然环境无害或低害,如不建在敏感区、不影响动物迁徙、采用清洁能源等。

通过野生动物保护计划改善野生动植物资源的观测和登记工作,封山育林,严禁采伐和狩猎。本着“防重于治”的方针,以“筑巢引鸟”、“放养”、“栽植”等措施,增加鸟类野生动物的品种与数量,积极开展森林病虫害的生态防治。在游路两侧营造耐火性强的非常绿阔叶树种的防护林带或空地隔离带,预防森林火灾发生和蔓延。有计划有目的地进行就地保护、迁地保护和引种繁育工作。将这些动植物有计划地补充到次生群落中,改善生态群落结构。

建立野生动植物符号识别系统和生态保护知识的宣传体系,严格执行《中华人民共和国野生动物保护法》等国家有关法律、法规,在森林生态旅游区划定的景区范围内及周边地区,严禁任何形式的狩猎活动。旅游区内严禁盗猎,对昆虫类、爬行类、鱼类和林蛙的捕捉严格禁止,对非法狩猎者、盗猎者依法处理。

旅游区应制定相应的野生动物保护措施,以实行长期有效的保护。保护动物资源不仅是保护景观资源,对保护森林景观也有很大关系。根据《野生动物保护法》的规定,制定相应的保护措施,落实管理责任制,对野生动物实行长期有效的保护,维持旅游区内生态平衡,对垂钓活动也应有计划地组织开发。

保护动物资源必须贯彻“加强保护,积极驯养繁殖,合理开发利用”的原则,在旅游区内建立小型动物园、饲养场,吸引游人参观,以唤起游人保护野生动物的意识。对珍稀、濒危动物的考察旅游活动,要制订科学、周密的活动方案,严格保护野生动物的生存环境,维持正常的生态系统。

为了保护风景区水土资源,防止水地流失,提高抗御洪涝灾害的能力,创造良好的生态环境,根据《中华人民共和国水土保持法》,结合实际,制订相应规定。具体包括:

禁止在风景区范围内开荒、挖沙、取土、采石和破坏植被。

禁止在二十五度以上陡坡地开垦种植农作物。在十五度以下、五

度以上的坡地上整地造林,必须采取水土保持措施。在坡地上造林不得进行全垦;种果茶等经济林必须采取等高耕种、修筑台地梯田等措施。

在林区采伐林木的,采伐方案中必须有采伐区水土保持措施。林业行政主管部门批准采伐方案后,应当将采伐方案抄送水行政主管部门,共同监督实施采伐区水土保持措施。

绝对禁止破坏山体的开发建设,随意修建道路、建造房屋等,要统一规划、精心设计、科学施工,要与周围山地环境相互协调,避免对环境的破坏。对一些十分珍贵、敏感脆弱或环境容量较小的景区(点),要采取限制游客数量、提前预约等控制手段,对景区实行短期轮换封闭制度,使其得到休养生息,恢复其原有的生态环境状态。

禁止向河中投放饵料,防止破坏河流生态系统,景区内建设小建筑时,禁止将废水直接排到河道内。严禁炸鱼、毒鱼、电鱼、捕捞鱼苗等损害水产资源的行为。

汽车和机动船是主要噪声污染源,对柴油机、汽油机实施不同收费等级制,鼓励汽油机、牛马车、电力风力车进入风景区。区内的机动车船必须配置低音喇叭。

在景区核心保护区(即生态特区)周边,设告示牌,警示游客不得播放收录音机,不得大声喧哗,提高生态旅游的质量。

大气环境质量按 GB3095—1996 中规定的一级标准执行,并满足国家环境保护总局关于发布《环境质量标准》(GB3096—1996)修改单的通知要求。

推广普及电力、太阳能、沼气等无污染能源,并予以必要的行政、财政、技术支持,推广使用液化气、民用型煤、低硫无烟煤,实行集中供热,推广节能除尘锅炉。

(三)基础设施

基础设施建设是对旅游地环境影响最重要的行动,减少环境影响最主要的手段还是科学的用地布局,然后是合理的策划和设计等技术性手段。

在接待设施规划与建设处理上,可采取区内游览,区外住宿的原则,建设重点是重新改造林场住宅,进行住宿接待,使用先进的节能和环保技术、自然材料,节约投资和资源消耗,通过新技术来减少污染,

减少对环境的影响,这样既保护环境,又促进当地经济发展,又可为旅游开发提供充分的活力。

有三块用地进行接待,一是林场,即林区职工的居住区,二是“中国圣诞村”项目,三是“生态迷宫”项目。

对环境影响最小、最科学的做法是尽量启用林场居住建筑改造项目(如图6-27,28)。目前大石沟林场内有住宅200套,每套使用面积30~50平方米,很多处于空闲状态。这些林场职工住宅早期经过标准化设计,经过再设计可重新利用,作为家庭旅馆使用。

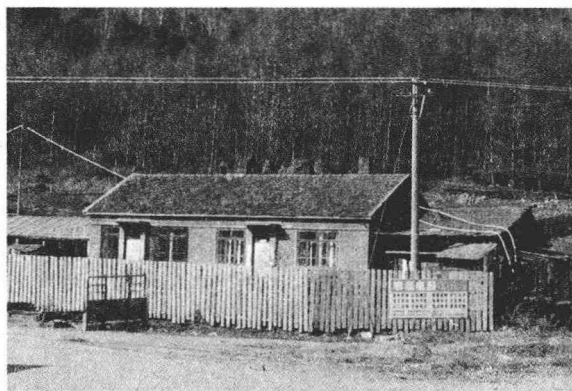


图6-27 现状住宅
Chart 6-27 local house



图6-28 林场建筑改造意向
Chart 6-28 intention to rebuild the local buildings

可以通过谈判的方式进行联合开发,由旅游部门出资改造,当地居民以固定资产形式参与合作,通过对现有建筑进行基础设施改造、墙体改造、内部进行装修。这种做法的好处是投资小、见效快、具有乡土特色,在非旅游季节还可以当作住宅使用,既改善了当地居民的生活条件,又可增加居民的收入,改善就业,又避免了在风景核心区进行大规模永久性建设,一举多得。

在条件具备的基础上可以开发“中国圣诞村”接待项目,作为接待高级游客的生态建筑项目,该项目每天可同时接待 100~130 名游客,该项目通过使用较先进的系统节能技术,可以有效地减少由寒冷气候带来的一系列问题。由于使用了节能技术,可以减少由取暖带来的资金投入,使冬季接待成为可能,同时也节约了大量不可再生资源消耗。

“生态迷宫”项目占地 7000 平方米,可以进行大规模露天游乐住宿活动,同时接待 300 人以上。

3. 相关设施

为保证景区的接待水平和能力,需要综合进行基础设施改造。在建设过程中都需要尊重环境,使用环保技术,使水处理达到环保标准;通过集中供热和先进供热方式如太阳能、电热系统尽量减少资源消耗,减少木材燃料的使用。

在太阳能利用方面,尤其是热利用——在太阳能供热水方面国内技术已日臻成熟和完善,产业化程度较高。因此本项目重点研究了以太阳能为主要能源的热水供应及采暖技术。具体包括如下几项做法:

1. 实施以太阳能为主要能源的采暖技术,如图 6-29。

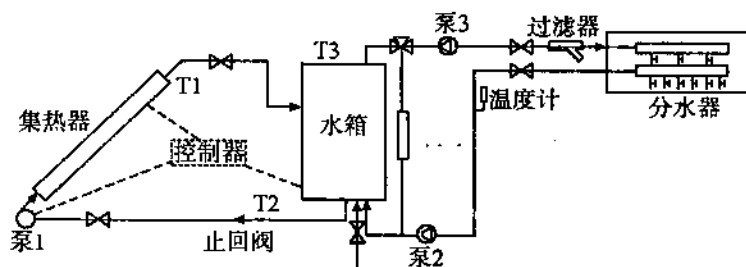


图 6-29 太阳能地板辐射采暖系统图

Chart 6-29 solar - floor radicalization - heating system

2. 实施以太阳能提供生活热水的供应系统。



3. 合理选择太阳能集成技术的层级。

4. 合理选择太阳能设备与建筑的集成方式。

此外,本项目在测量现有住宅保温能力的基础上,提出了建筑构造方面的技术性措施,体现在屋面、墙体、门窗和地面等节点上。

经过测算,目前现状住宅建筑耗热量指标达到 $84.9\text{W}/\text{m}^2$,采用了节能措施后,耗热量指标可达到 $50.15\text{W}/\text{m}^2$;节能率为 40.9%。

拟新建的接待建筑如果按照当地的通用做法建造,建筑物耗热量指标 $q_H = 38.09\text{W}/\text{m}^2$ 。按照本设计采取的节能措施,建造后的建筑物耗热量指标 $q_H = 17.36\text{W}/\text{m}^2$,节能率 54.4%。

拟新建设的建筑面积为 75.36m^2 的独立别墅,与当地通用做法相比,节能率为 60.6%。

由此可见,新技术应用对林区旅游发展的重要意义,具体的节能技术研究内容可见《项目研究技术报告》。

根据本景区的具体情况,可以将交通形式分为两段,接待区(大石沟林场)以外采用机动车交通形式,进入风景区后,从“红色走廊”开始,限制机动车行驶,游客只能通过景区内电平车才能进入核心区,鼓励游客租用自行车和人力车游玩,这既是游览内容也减少污染。目前景区内路面材质是沙石路面,现有路面宽度 3.5 米,正合适电动车双向行驶,可按计划逐年进行改造。

严格杜绝有污染的机动车辆进入各景区。可在景区大门处换乘人力车(自行车、三轮车、轿子、人抬藤椅等)、畜力车(景观型的牛车、马车、驴车等)、小型电瓶车等环保型车辆。各种车辆在色调与风格上应与旅游区的自然环境相协调,避免产生视觉污染。在红色走廊景区重点安排具有健身效应的自行车活动,通过骑自行车活动让游人达到健身和欣赏大自然的双重目的。这种日常型的建设活动既增加游览兴趣,有可吸引游客反复前来。

6.2.4.2 旅游形象塑造与产品链建设

通过威虎山品牌和人文精神的辅助,景区将牡丹江地区内旅游市场作为主要开发目标,在进行良好的设施建设和资源整合的基础上,再开发以哈尔滨为中心的省内市场。尽管本地的旅游主题是生态旅游,但产品定位仍然是大众消费层次,成为市民日常休闲度假场所。市场目标尽管定位于大众并不意味着减少对自然的消耗,合理的状态

是健康消费,持久发展。

(一)旅游形象塑造

本地旅游形象应该定位于自然、人文、乡村风貌综合型的旅游目的地,在开发山水项目的基础上充分重视具有人文品牌的内涵建设。可提供观光型、度假型旅游产品和红色旅游产品系列、运动和森林探险、乡村特色饮食等系列产品

结合本景区的主题旅游形象,可针对不同的旅游者提出不同宣传口号:

“英雄战斗地——威虎厅遗址”

“威虎山生态旅游区——高尚旅游从此开始”

“绿色之旅——威虎山生态旅游区”

“回味过去——林场之旅”

本地游览内容以自然风光和日常休闲活动为主,按照顺序依次是垂钓—漂流—水上娱乐—长期住宿—露天宿营活动—自行车运动—登山探险等主题。

特定客源市场选择,鉴于生态旅游的独特性,客源市场宣传主要目标群希望定位在具有较高文化水平、热爱大自然、热心于环保的人群中,并以中青年人为主。目前情况下,景区首先希望解决启动问题,可以考虑先开发大众消费水平的旅游,在形成规模和效益后再按照生态旅游的原则进行档次提升。

建议旅游区提供充分的接近自然、欣赏自然、有益健康、体验文化的旅游产品,而不是大投资,大开发的发展模式。本地区生态敏感性还很强,非常容易遭到破坏,不宜恢复,所以在核心区不宜进行大规模永久性开发,应组织长期、多次、低价、健康的旅游产品,如:自行车、爬山、山林探险、漂流等。

充分发掘人文产品,如:红色产品和林场文化产品等。林场作为黑龙江省林区普遍存在的现象对广大城市居民来说还很陌生,可以依据现有基础开发以林场文化为主题的系列旅游产品,如:特色林场历史风貌参观,林场历史展览馆,林场绿色饮食产品开发等等内容,在这方面大有可为。

建议各景区旅游服务要生态化,应推出绿色餐饮、绿色客房、绿色娱乐、绿色服务,营造绿色企业气氛。具体做法是:

树立绿色营销观念

绿色营销观念是伴随着世界绿色消费兴起的一种市场营销新思维,这种营销观念要企业在生产经营活动中,应综合考虑消费者的近期需求和长远利益、企业利益和社会利益、有形利益和无形利益。当今的企业要想顺应绿色消费大潮,在激烈的竞争中立于不败之地,就必须改变传统的经营观念,树立绿色营销观念,开展绿色营销,也只有这样,才能使自己得到持续的生存和发展。

推出绿色、环保和乡土客房

通过研究当地气候和游览方式,对建筑形式、构造和材料进行专门设计,目前将景区建筑处理方式分为三类,一类是新建建筑,通过保温设计,可以达到节能 50% 的效果,通过节能方式减少资金投入,更利于产业发展。二类是改造建筑,可以通过使用尽量少的资金对现有建筑进行节能改造和设施改造,既保留风土特色又改善当地居住环境。三类是临时建筑,可不考虑节能问题,但必须使用环保材料,环保技术,乡土材料,体现地方风格和特色(如图 6-30)。



图 6-30 乡村接待中心意向

Chart 6-30 intention of the reception center in country

推广绿色食品

各大餐饮部供应的菜肴和饮料,必须和绿色挂钩。即:提供“无公害、无污染、安全、优质”,可绝对放心地食用的食品。如购买不施化肥的绿色食品原料;不选择国家禁止的禽畜来开发餐饮特色;对排放的污物及食品垃圾进行及时处理和技术处理。建议专门开发以林下产

品为主题的林场特色餐饮系列,体现林场生活,如蘑菇宴等。

提供绿色服务

所谓绿色服务,是指提供的服务是以保护自然资源、生态环境和人类健康为宗旨,并能满足绿色消费者要求的服务。以客人就餐为例:在客人点菜就餐时,为客人推荐绿色含量高的菜肴,在就餐后,必须根据环保要求对快餐容器等进行有效处理。

提供绿色娱乐

各种娱乐活动都要以环境保护为本,符合生态旅游的要求。

倡导“绿色行为”

节省能源,循环使用,减少有害废弃物品的排放和能量的消耗,降低成本消费。

注重“绿色宣传”

绿色宣传在一定程度上能争取员工和客人的理解而减少能源的消耗。“回收一吨纸,相当于少砍 13 棵树”、“节约每一滴水”、“反奢侈、倡节俭”等标语、口号,能引起人们强烈的环保意识。绿色宣传可以起到塑造企业形象,提高其知名度和美誉度的作用。

(二)开发整个服务体系和产品链系统

威虎山景区目前应该同时开发旅游所需要的各个环节,即:旅游宣传—旅游线路建设—交通—接待—住宿—餐饮—服务—人员培训—游乐项目开发—固定设施建设,等等一系列的环节需要同时关注,不能仅仅着眼于基础设施建设和投资问题。

目前景区已经在 2005 年和 2006 年两年间投入资金 500 万元进行基础设施建设,重修了景区通往外界的主要道路,建设了一个集中的接待中心。问题是,他们在经营过程中缺乏系统观念,没有对产品链的其他环节进行同期的基础性建设,比如营销、深度旅游产品开发和地方能力建设。从目前的发展状态来看,景区还没有进行大规模的宣传与营销,也未有意识地与其他旅游目的地进行联合线路开发,使景区陷入“有米无炊”的境地;大石沟林场是“剿匪文化”的发源地,也是传统的林业采伐区,可以深度开发这两种文化,而目前的景区经营者还未意识到开发文化——这一高级旅游产品,目前的注意力仅仅局限于建设所谓的休闲会议中心,结果劳民伤财;在地方能力建设和利益相关者参与问题上,本地区开发由于季节和区位限制,急需地方居民



的参与,而他们又缺乏相应的技能和信息组织,这就需要地方政府和旅游开发商共同努力,通过某种形式逐步沟通,有计划地让地方居民参与到旅游开发中来。

目前景区所需要加强的工作有:

1. 加强对外营销,积极与其他旅游区建立合作关系,尽快启动旅游线路。
2. 开发生态环保型、文化型、健康型和长期消费型旅游消费产品,倡导高尚的旅游消费行为。
3. 通过对现有传统住宅的改造,改善接待条件和地方居民的居住条件,减少投资、节约投资和能源,避免新建建筑对环境的破坏。
4. 通过绿色产品开发和林下产品开发增加林区居民收入,减少他们对砍伐业等不可再生资源的依赖。
5. 整体推进整个系统的建设,而不是偏重于某几个环节的建设,如接待中心建设等项目。

6.2.4.3 管理方面的相关建议

景区发展首先应该形成科学的管理体制和参与发展框架,任何景区都有自己的市场目标和发展空间,关键问题是必须有良好的管理核心,得到利益相关者广泛参与、建立良好的管理模式和框架是景区健康发展的核心。

本景区的发展面临复杂的外部 and 内部环境,如:

(一)周围旅游景区的竞争与合作问题。积极与周围景区联合,达成合作开发意向,考虑各自的需求与优劣势,共同开发旅游线路。目前横道地区还未形成成熟的旅游线路和游览系统,原因是吸引力、游览时间和内涵都不够。

威虎山风景区的开发将极大促进地区旅游市场系统发展,威虎山风景区的发展视野应该相对开放,着眼于积极与其他景区合作,共同组织旅游线路,制定共同发展策略,平衡各自利益,盘活整个系统,自己才能得到发展。

(二)景区开发与林场、居民的关系问题。使旅游目的地居民受益是可持续旅游的核心内容之一,也是其与大众旅游不同之处。

必须保证充分的资金来源和改善当地就业,积极使用和培养当地居民进入旅游服务业,增加地方收入,促使居民减少对单纯资源的破

坏和消耗,才能从根本上保护环境。目前旅游部门已经获得开发商的资金支持,2005至2006年度年累计建设投入已经达到1000万元,未来还需要更大量的资金。如果能够吸引到当地居民的足够支持,将为开发提供有力支持。比如,吸引就业问题,如果能培养并使用当地居民,可以极大地方便管理工作,当地居民还可以参加兼职工作,既降低工资又可“招之即来、挥之即去”,反之如果引进外来员工将带来很多困难。

威虎山旅游区应积极鼓励并创造条件使当地居民参与生态旅游,如旅游区内的各种环保性交通工具的使用,就为当地居民创造了就业机会,此外,在导游、卫队、环卫人员、景区管理、餐厅服务、工艺品加工等方面要为他们创造更多的就业机会,使他们的生活得以改善。当然,当地居民参与管理和服务必须经过严格培训,同时还要加强管理,包括对居民的教育宣传,使他们明白生态旅游的价值及会给他们带来的利益,使他们有意识地组织起来去保护环境,切实保证生态旅游的可持续发展。

(三)旅游管理部门与开发商合作问题。可持续的旅游倡导科学和负责任的管理系统和开发模式,开发中应想尽一切办法提高管理水平,管理问题是旅游开发的核心问题,所有的规划策略都必须通过管理层实现。

威虎山风景区目前存在较多的利益主体,包括开发商,旅游主管部门,土地所有者,当地居民,其他旅游景点等,必须考虑到众多利益相关者的要求才能顺利地进行旅游开发。建议建立如图6-31的开发框架,该框架包括多层合作关系:

1. 目前开发商和土地所有部门一大石沟林场已经签订合作开发协议,以股份制的形式进行合作开发,其合作关系已经确定。
2. 目前林场居住区内现有大量民居建筑,可以稍加改造就进行接待活动,开发商可与其协议开发,也可考虑使用股份制形式,由开发商出资进行改造,当地居民使用房产入股,这样可以迅速启动旅游接待活动,并节省大量资金。
3. 区域联合开发机制,大石沟的开发必须联合区域内其他景点主体包括—东北虎园—威虎山城—横道河镇共同进行,体现各自要求,共同形成合理线路,共同发展。



图 6-31 地区联合开发意向

Chart 6-31 intention of the regional cooperated development

4. 海林市旅游局作为行政主管部门目前正在积极协助各个景区的发展工作,提供技术支持和政策支持,沟通各个景区的协作关系,制定大的发展规划。

总之,地方可持续旅游的开发过程就是要充分考虑各个利益相关者的需求,利用各个主体的优势,制定合作计划和改善就业,体现出他们的利益,最终促进地方经济持续发展,并对环境恢复和补偿作出贡献,这是生态旅游的最终目的。

对于大石沟开发保障对策可以分为以下几个层次,如图 6-32:

1. 商业合作机制,即以合同的形式进行商业开发,目前开发商已经和林场签订了土地使用合同,通过股份制形式进行开发。大石沟林场以土地形式入股,开发公司以资金形式入股,双方已经达成四十年合作合同,共同发展。在此基础上,希望开发部门与当地居民继续合作,通过类似的合作形式,改造他们现有的民居住宅用于旅游接待,使旅游接待迅速形成规模。

形成共同发展的合作关系,可以以协议和备忘录的形式使各个景区都参与进来。

2. 建立日常的行政工作框架,建立行政职能部门的协作支持关系,明确各方的职责和任务,定期进行工作沟通。

3. 建立法律保障机制,林区资源的管理有其严格的机制和法规,在旅游开发过程中,可以由林业部门按照以往的工作机制,参与监管,

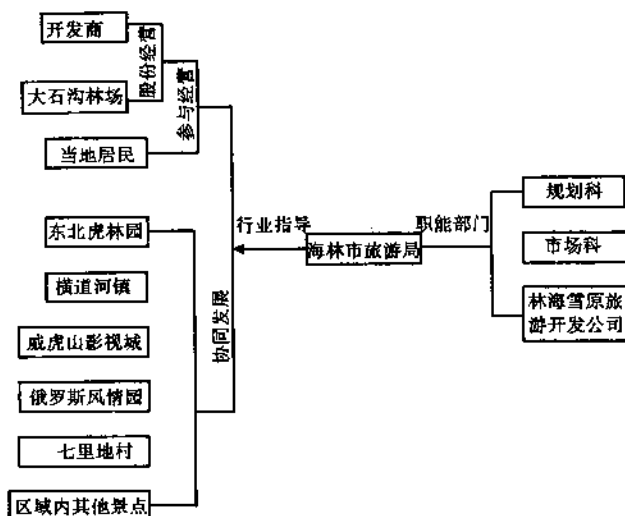


图 6-32 景区合作发展模式图

Chart 6-32 the cooperated developing mode for the landscape sector

保证林区资源的安全和资源开发的安全。

4. 建立建设和规划审查机制,对建设行为进行审查和环境评估。现存旅游目前基本上缺乏足够的监管和审查,导致很多低水平开发的问题,本景区还涉及到很多敏感的土地和政策问题,必须加强监管力度,保证规划意图完整实施。

5. 建立补偿机制,从旅游收入中提留一部分进行环境补偿。目前中国旅游业现有的意识形态还未广泛地接受这一补偿机制,即:从旅游收入中取出固定的比例直接用于生态恢复,这是生态产业发展的趋势。希望主峰景区能够建立这一机制使其更健康 and 富有潜力。

6. 建立日常的沟通机制,保持与各方的密切沟通。很多旅游区都缺乏利益相关者的支持,这也是可持续旅游所倡导的基本原则。本景区如果能形成日常的沟通机制、充分调动各方积极性,得到各方支持,了解自身问题,将非常有利于自身发展。

以上问题都是景区管理者需要理顺的基础问题,这对景区发展具有决定作用。

景区总的发展战略可以分三步走:

1. 目前景区已经初步完成基本设施的建设,需要立即与其他景区



进行合作谈判,迅速启动旅游线路,即:讨论与协调各方需求,形成共同的发展意向,寻求共同利益和共同投资,共同开发旅游市场和线路。目前各个景区都处于单独作战,效益不佳的状态,原因就是各个景区未积极合作,形成稳定的旅游线路和客源,整体吸引力不佳,个别景区处于弱势。如果各个景区能积极进行谈判与合作,现有资源和内涵完全可以迅速形成规模效益,尤其是主峰景区的迅速开发,为整个集中区提供了新的机遇和条件,各个景区必须平衡利益,统一开发市场,共同宣传,共同分享利润,整个地区才能健康发展。

2. 在启动旅游市场之后,应随着旅游者增加而逐渐完善基础设施和接待能力,完善产业链中的各个环节,如:饮食系列和娱乐内容,如:蘑菇宴,地方戏等。与林场居民共同合作,改造现有居住建筑,同时对当地居民进行培训,大规模提高接待能力。这需要政府部门的支持,如:监督实行统一的服务标准、价格标准,禁止非规范、损害整体形象的行为出现。

3. 开发精品旅游,稳定地收回投资和进行再投资,改善地区生态环境,开发高级生态旅游者。从长远来看,本地区没有大规模、消耗型旅游行为出现,完全可以持续地获得收益,在经过5~10年的积累期后,可以提高接待和游览质量,为游客提供更好的自然与文化体验,使本地区旅游产业和社会经济协调发展、持续发展。

6.2.5 项目的反思

6.2.5.1 困难总结

对于中国东北林区的旅游发展,主要的困难体现在以下几个方面:

1. 偏僻的旅游地区往往人才缺乏,经常面临管理能力不足的问题,这是制约地方旅游发展的核心因素之一,建立良好的开发与营销局面需要很长的时间。本景区就是这样,威虎山旅游开发公司作为主要的经营主体,其能力还是有很大的欠缺,其管理层的观念和能力还急需提高。

2. 中国地方旅游发展中普遍不重视“广泛参与”这个方法,加上中国特定的社会政治、文化环境也没有民主参与的传统,民众没有太多参与的意识,这是制约地方旅游健康发展的难题之一。主峰景区的发

展直接涉及到林场的经营和发展,并直接影响到 150 户人口的生活,没有他们的正确参与,这个地区的旅游发展会有很多问题。

3. 地方居民就业和贫困问题是地方旅游可持续发展的深层次因素,传统旅游规划对此问题往往估计不足,或者忽略不计。目前景区内的大石沟林场职工生活压力很大,很多已经实际失业,他们对林业采伐的依赖性很大,如果不改善他们的生活,山上的林木资源将受到威胁,间接将影响到旅游景观资源的安全。

4. 本区社会经济水平较低,缺乏足够的投资,这使得很多的想法难以实现,所以大家经常认为旅游规划的水平不足,换个角度讲规划者有一定的责任。

5. 受气候条件限制,这些地区的旅游行为受季节影响非常严重,实施维护费用较高,使得旅游开发的利润率低于南方地区,这使得很多地区的设施水平较低,旅游者的体验水平因此受到很大影响。

以上是本景区遇到的特殊困难,在其他地区也普遍存在着类似的困难。

6.2.5.2 经验与期望

本规划按照地方可持续旅游规划的基本原则,做了很多开拓性的工作,做了很多新的探索,其中关注地方整体发展,从地方角度提出了不同的发展思路,避免了开发商在风景核心区进行大规模建设的风险,使景区发展具备了科学性和可持续性。

通过主峰景区内建筑设施的绿色技术示范项目的研究与建设,规划提出了先进的节能措施,不仅实现了林区建筑节能,使冬季利用成为可能,既降低了经济支出也改善了居民的生活,一举多得。

规划很好应用了地方可持续旅游理念中“广泛参与”的思想,提出的相应对策可以有效地解决地方旅游发展中不易解决的系列难题,这些做法相信有一定的示范性。

地方可持续旅游规划的难点也在于地方的发展,这是一个艰难而又渐进的过程,规划的时间和精力有限,不能长期跟踪,指导地方正确按照规划的思路进行发展,这可能是项目的遗憾之一。

“广泛参与”这一思想也将是一个长期而又艰难的过程,中国社会环境对此的接受程度有限,如何因地制宜地贯彻这一思想,需要管理者长期不懈的努力,这也是实现地方旅游可持续发展的有利方法

之一。

旅游发展的不确定因素很多,在一定时间后发展环境和机遇可能会改变,但本规划提出的核心思想还是有很大的合理性,需要地方主管部门坚持把握。

6.2.6 东北林区景区建设与规划导则

6.2.6.1 研究范围

传统意义的“东北地区”主要指东北三省地区,即:黑龙江,吉林,辽宁三省,本文的研究范围将针对北方森林密度较高、覆盖传统采伐作业区的范围,参考国家天然林保护工程的森林重点保护区范围(如图6-33)进行研究,具体包括:黑龙江省东南部(如图6-34)、吉林省中部和西北部,大兴安岭地区,内蒙古东部地区。



图 6-33 国家天然林保护工程实施范围

Chart 6-33 Region of the national natural forest protection program

作为在东北地区具有代表意义的旅游目的地,林区景区的建设性内容是景区发展的实现方式。本导则希望通过对该角度的研究,提炼出普遍规律,对处于森林地区的大中小型风景区,尤其是中型以下即用地范围在 100km^2 以下的风景区建设起指导作用。同时,对于区域和市域范围的旅游资源发展规划也有一定示范作用。所谓的景区建筑将包括接待建筑、游览建筑(设施)和配套建筑(设施)。

在最近的五年中,黑龙江、吉林省的旅游产业得到了迅速的发展。根据统计数字,“九五”期间黑龙江旅游业得到了迅速发展,接待入境过夜海外旅游者达 194.29 万人次,相当于“八五”期间的 3.15 倍,年

均增长 27.75%；旅游外汇收入 6.19 亿美元，相当于“八五”期间的 4.61 倍，年均增长 25.54%，接待国内旅游者达 1.13 亿人次，国内旅游收入 413.08 亿元人民币。

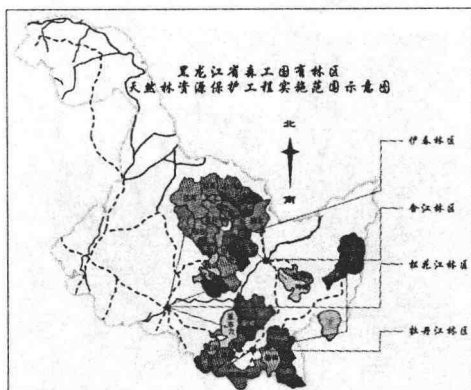


图 6-34 黑龙江省天然林保护工程实施范围

Chart 6-34 Region of the NNFP in Jilin province

2005 年黑龙江省接待入境旅游者 90 万人次，创汇 3.9 亿美元；国内旅游者 5000 万人次，实现旅游收入 300 亿元，外汇收入和国内收入比上年分别增长 15% 和 20% 以上。目前黑龙江省已成为全国旅游业发展最快的省份之一。东北林区旅游资源的优势表现在以下方面：

东北林区旅游资源的优势表现在以下方面：

1. 东北林区具有丰富的旅游资源和待开发潜力，如丰富的森林、湖泊、冰雪、山川和湿地景观资源，其原始、粗犷、自然资源丰富的特点久负盛名。

2. 尽管中国旅游资源丰富，但由于东北生态旅游资源在全国具有独特性，其旅游市场仍处于迅速上升期，林区旅游和冰雪旅游首当其冲，成为东北地区旅游业迅速发展的先锋。

3. 东北地区的旅游资源主要以林区为依托，其 60% 的资源量位于林区范围之内。如图 6-35。

4. 由于林业系统的特殊体制，林区有稳定的管理系统，林场的建制随资源而均匀分布，传统森林密集区和重要景观地区都有林场分布，并且已经建有大量的基础设施，如道路、住宅和公共建筑。林场经过建设规划，布局较完善。



图 6-35 黑龙江风景区系统和天然林系统图

Chart 6-35 The relation between natural forest system and landscape sector system in Heilongjiang province

5. 现有的行政体制兼有城镇管理和资源保护功能,人员具有较高的管理素质,既有城镇建设职能又肩负资源保护职能。

6. 潜在消费能力巨大,目前林区旅游资源还未被有效开发,据黑龙江省旅游发展规划预计,到 2010 年林区旅游收入将会在现有基础上增加一倍。

目前东北林区建设中存在的限制因素有:

1. 东北林区旅游资源的突出特点是季节性强,冬季极其寒冷。

2. 北方林业地区旅游资源点分布较分散,接待设施也随之分散。东北林区主要的吸引力是以自然资源为主的生态观光旅游,虽然已有的人文地理地貌和气候条件构成了黑龙江省古朴、原始、神奇的旅游资源特色,如“大森林、大河流、大冰雪”,但由于景点分散而且缺少极品项目,不易形成集中效应,造成接待设施水平低。

3. 东北地区在全国来讲属于欠发达地区,目前景区面临的首要问题是资金和管理方面问题。基础设施建设普遍还很不完善,包括接待水平和环境技术等多方面。东北林区社会经济目前正处于巨大的转型阶段,随着天然林保护工程的实施,传统采伐已经全面停止,大量人

口面临就业压力,由此带来旅游投资市场需求和资金需求,使东北地区景区建设急需大量资金。

4. 目前东北林区景区建设情况并不令人满意,在经历过九十年代建设热之后,各地旅游景点基础建设处于平静期,整个行业都在反思景区建设的战略思路问题,目前处于建设投资的低谷时期。但是低谷并不意味着投资需求和建设的机遇减少,目前东北林区旅游业正处于起步时期。相信市场正在理性地思考和准备,基础建设和投资还将迎来新的高峰。

5. 目前东北林区景区建设基本未采用符合国家标准的节能和环保技术,由于林区资源使用情况和历史沿革问题非常复杂,国家未对景区建设提出指导性的建设、没有环境评估和相关的法律法规。所以,处于严寒地带,东北林区内的景区建筑急需适合当地情况的技术和方法为其发展提供支持。

6. 景区规划和开发策略目前仍存在一定误区,包括技术人员和开发者的观念仍存在偏差,表现在几方面:

过分注重建筑实体建设和娱乐设施建设,忽视旅游者对自然生态的旅游体验。

缺乏建设之前的环境评估工作,为经济利益而破坏核心资源。

忽视对现有设施利用和本土化设计。

未充分利用当地材料和有效使用先进的系统技术。

7. 目前东北林区内的景区中仍然存在服务建筑水平和数量严重不足的情况,服务能力和服务标准急需提高。

8. 目前某些地区还缺乏科学合理的旅游规划和建设布局规划,旅游开发和建设还处于自发阶段。

9. 建设选址和布局未充分尊重自然和环境,对旅游行为的引导作用尚未充分发挥。

6.2.6.2 规划原则

景区建筑不同于城市建筑,后者以满足城市居民日常生活、休闲娱乐为目标,景区建筑以接待临时性的游客住宿、观赏风景和自然、人文风貌为主。某种情况下,景区建筑就是旅游消费的目标,其规划与设计应该与城市建筑有较大不同。景观建筑有自己特定的基本要求,即:



满足游客接待数量要求。

满足基本的舒适性要求。

体验特定林区地方风貌和生活习惯要求。

满足林区气候与季节性要求。

与景区管理和运行方式密切关联。

肩负改善地方经济、生活居住条件和增加就业的任务。

森林地区内景区建筑的生态规划的总体思想是坚持以旅游市场为导向,以旅游资源为基础,以旅游产品为主体,经济、社会和环境效益可持续发展的指导方针。通过因地制宜的设计,减少对土地和自然资源的利用,减少能源消耗和对环境的破坏,同时尽量利用现有基础,减少资金投入量,增加就业、改善当地生活环境,促进地区经济和旅游产业的健康、协调发展。

1. 法律化原则。在建设实践过程中,必须要以地区社会经济发展战略为依据,以旅游业发展方针、政策及法规为基础,与城市总体规划、土地利用规划相适应,与其他相关规划相协调。旅游规划编制工作所采用的勘察、测量方法与图件、资料,要符合相关国家标准和技术规范

2. 用地布局谨慎化原则。该原则包括以下内容:

绝对禁止在生态敏感区内进行永久性建设。

建筑布局应尽量集中化布置。

建设量最小化原则。

尽量利用现有基础和条件。

建设标准应符合国家相关规范并适当提高标准并使用新型技术。

3. 景观协调化原则。该原则包括以下内容:

设计主题应体现林区化和对自然景观的欣赏要求并与环境协调建筑和小品形象应具有较高品位和景观性。

建设材料应尽量地方化和本土化。

环境和小品设计要体现对自然影响最小化和污染最小化原则。

所有建设行为应尽量尊重用地内的生态特征,如:生物多样性、自然景观现状和水质质量等。

4. 功能合理化原则。该原则包括以下内容:

符合旅游容量预测的基本接待人数。

为游客提供舒适、安全的住宿和旅游条件。

满足游客旅游行为发展变化的需求,如消费倾向和消费标准。

接待和游览设施要体现地方特色,突出地方特征。

游览建筑也可通过特殊的设计让游客体验自然风景而摒弃传统的以住宿餐饮为主的建设方式。

5. 设施生态化原则。该原则包括以下内容:

景区的建筑尤其应考虑其污水排放问题,旅游风景区往往处于偏僻地区,对污水处理尤为忽略。而且某些大型建筑如果处于生态敏感区内,其污水排放将直接破坏生态环境。必须对该问题在建设前期予以充分重视。

东北地区冬季寒冷,能源消耗直接影响旅游投资成败,应该尽量采用先进的建筑保温和采暖方式以减少消耗。可因地制宜地对现有建筑物进行改造和再利用,尽量集中布置和系统化建设。

环境设施,如道路和景观环境建设也应尽量采用无污染、对地表破坏少的材料和布局方式。

应因地制宜地使用地方化技术,适当制定环境策略和处理方式,如使用太阳能、改善燃料成分、禁止使用木材燃料等。

尽量提高设施的利用效率,使用科学的管理方式。

6. 整体优化原则。规划编制要突出地方特色,注重区域协同,强调建筑形象和空间一体化发展,避免近距离不合理重复建设,减少对旅游资源的浪费。规划和建设计划应与景区经济情况协调发展,制定科学的投资计划,使景区持续发展。

7. 规划编制鼓励采用先进方法和技术。编制过程中应当进行多方案的比较,并征求各有关行政管理部门的意见,尤其是当地居民的意见。规划技术指标,应当适应旅游业发展的长远需要,具有适度超前性。旅游规划编制人员应有比较广泛的专业构成,如旅游、经济、资源、环境、城市规划、建筑等方面。

8. 使用新的框架进行旅游开发水平评估,评估因素将包括以下内容:

环境影响。

景观影响。

投资、管理、经济运行、发展速度与经营状态情况。



能源消耗情况。

排放问题。

文化尊重与消费观念引导问题。

就业改善和社会状态改善问题。

6.2.6.3 规划编制的基本要求

(一)符合相关法律、法规和政策要求

林区作为广泛意义上的生态区域,其旅游建设行为必须符合相关的法律法规,国家和地方对于生态敏感区和风景旅游区建设已经颁布大量的政策法规和地方规定,林区内建设还涉及到一些特殊的政策法规,如天然林保护计划等战略。林区景区建筑的建设行为必须首先要以遵守相关的法律、法规和政策为前提。

林区有其特定的管理体制,所有的景区建设行为必须适合当地特定的管理体制,目前林区正处于产业转型时期,林木采伐正在逐渐禁止,林区人口面临巨大的产业转型压力。景区建筑的长期发展离不开特定的经济和社会环境,符合特定的社会、经济情况,保证科学的管理方式是景区合理建设的保证。

生态恢复、资源保护和景区建筑的建设必须紧密结合,景区建筑的选址、规模、排放、经营和燃料消耗等问题直接涉及到生态保护与恢复问题,所以生态型景区建筑的规划和建设的基础是进行充分的环境评估,在建设中应充分使用先进而巧妙的技术和做法,使用生态型的技术,减少对不可再生能源的依赖。最后,还要对建设所带来的影响进行生态补偿设计和建设。

林区景区由于往往处于边远地带,建设分散,建设规模小,环境意识和管理水平低,建设中往往不尊重环境,破坏环境的现象很普遍,这一点需要特别关注。

(二)符合景区生态性要求

风景区内的生态环境保护问题是第一要务,普遍存在生态脆弱问题,必须在规划构思阶段重视用地布局和建设量、建设标准问题,在总体布局上保护景区的生态资源。

景区的实体规划当然必须满足景区的游览主题要求,满足游客基本的游览需求、尽量体现景区的内涵和景观主题,即应充分运用景观建筑设计与规划学科所倡导的手法和原则,使景区建筑的规划既功能

合理又尊重环境,既烘托主题又表现出高超的艺术特色。

东北林区具有特殊的气候特点和林区景观,尤其是严寒的气候特征带来不同的设施使用习惯,景区建筑的设计与规划必须非常重视气候与保温问题,景区建筑的冬季保温问题涉及到建筑的经济性、舒适性、旅游行为方式直至旅游开发的成功与否问题,必须给予充分的处理。

东北林区现有大量的建设基础可以加以利用,如现有的民居和道路、电力电讯、供热设施,可迅速对现有设施尤其是居住设施进行改造可节约大量资金,迅速启动旅游产业,提高当地居民收入,减少对环境的破坏和依赖。如上的发展道路具有可持续发展的强烈倾向。

景区建筑不同于城市建筑,其建筑风格应偏向于地方化和自然化,建筑材料也应该当地化,体现自然风格,建筑方法和功能设计也可以尽量体现地方民俗和生活习惯,建筑选址可尽量与自然条件结合,如借鉴中国“天人合一”的哲学理念等。

乡村旅游中可能出现不同于其他旅游类型的管理方式和管理体制,尤其是林区现有管理体制下,必须通过“政府—企业—居民—旅行社”结合体共同协商努力才能保证景区建筑良好的建设和维护效果。

对于体现乡村风貌和风土人情的林区建筑和村镇风貌景观应给予充分重视和保护,尽量保护好传统风貌并科学利用,将对当地旅游发展带来巨大的益处。

(三)符合经济性要求

1. 对于乡村旅游和自然风景旅游中的建筑投资问题,畅通的投资渠道和充分的经济支持是保证建筑生态性的基础,林区目前经济比较困难,其景区建筑的建设应探索因地制宜的投资方式,保证建设目标的实现。

2. 建设和规划投资应因地制宜,科学确定设计标准,不可贪大求全,必须根据旅游的实际需要,倡导新型消费观念,引导消费者尊重自然,重在体验自然而不是物质消费。

3. 可以使用原有的乡村住宅基础,适当改造,减少投资并提高当地居住水平。

4. 设施投资应着眼于长远性和可持续性,不可因短期投资过大而出现短视行为,如为了短期利益而减少环境和基础设施投资等。



5. 技术措施也应符合当地的经济承受能力,按照实际情况确定技术措施和方法,在建设过程中也不可因为经济限制而减少对保温等问题的投入而带来后患。理性的状态是使用适当的资金进行节能等方面设计,长期性地节约资金和能源,提高使用水平。

(四) 倡导新的消费理念

1. 东北林区景区建筑的建设标准和游览内容应符合现代旅游消费心理和价值取向

建设应紧密结合旅游主题,倡导生态与科学的消费内容。目前乡村旅游发展势头很猛,是21世纪旅游发展的一大时尚,2006年中国旅游的主题即是乡村旅游。景区建设应把握乡村的特色进行,合理确定建设标准和建设主题。

2. 应根据实际情况确定建设标准和消费标准,根据旅游主题、旅游产品确定建设标准是保证旅游业健康发展的保证。

3. 建设风格应体现本土化、自然化和人文化,林区(乡村)旅游应体现其民俗特色、自然风光、乡村名胜和乡土人情,景区建筑应尽量体现本土特色、自然风景和人文特色,而不是追求所谓的高标准、城市化建筑。

4. 尽量使用完善和科学绿色节能技术,提高旅游舒适度,减少对不可再生资源的依赖,北方林区的重要特点是严寒,冬季消耗大量能源进行取暖,建筑保温问题成为经济性和旅游舒适度的重要条件。景区建筑保温与城市建筑保温不同,景区内冬季维护困难,而且游客居住时间不持续,必须加大保温标准,减少闲置期的消耗,所以景区采暖建筑应进行特殊处理,减少因为取暖带来的设备和燃料投资,以此节约能源,减少对木材和化石燃料的依赖。

5. 尽量使用当地人进行管理,增加就业。林区季节性明显,某些旅游景区可能出现冬季闲置或者淡季情况,必须尽量使用当地居民参与管理,既可以减少投资,有可以增加就业和有效管理。

6. 尽量利用现有基础,减少投资,提高当地人生活水平。目前林区范围内有大量的林区住宅可以改造利用,对他们进行功能改造和节能改造将减少经济投入和改造时间,既可以得到当地的资金支持,又可以满足游客对乡村生活的旅游体验,同时可以改善当地的居住质量和保护环境,一举多得。

7. 景区建筑的规划与建设应遵循可持续发展旅游的基本特性:合理的价格,舒适的条件,多次的消费,长期的利用,同时又保证使用的舒适性要求。

(五) 采用综合的绿色节能技术

1. 东北林区景区建设不同于城市建设,因其特殊的情况,需要因地制宜地确定技术标准、目标和技术体系,根据实际需求进行建设。

2. 东北地区的寒冷气候因素对于景区建筑是重要影响因素,保温技术的成功与否直接决定着建筑的使用、旅游开发的成功与否,必须予以足够重视,采用高标准的保温结构和措施。

3. 东北林区景区供水和排水系统问题。一般情况下林区地下水和地表水水质经过简单处理或者能够直接满足饮用标准要求,所以供水问题目前在东北林区可以轻易解决。排水问题是东北林区面临的比较复杂的事情,目前情况下,林区景区内污水基本上未经处理直接排放,已经造成景区内的污染,限于经济要求,建议景区内尽量进行集中处理,或将建筑集中布局,或对传统民居进行集中改造,按级别进行集中处理。

4. 由于景区建筑存在规模限制和维护、投资困难问题,建议增加太阳能等先进能源方式,增加一次性投资,减少后期投资,增加效果。对于现有建筑可结合太阳能等供热方式对现有的采暖系统进行改造,改善燃料结构和取暖方式,增加热效率,达到节约资源的目的。

(六) 规划成果的实现。关于旅游区规划的通俗意义上的规划内容及其具体成果要求,国家标准 GB/T18971—2003《旅游规划通则》概括性地介绍了旅游区规划的基本内容,如旅游规划(包括旅游发展规划和旅游区规划)的编制的原则、程序和内容以及评审的方式等内容。其原则性内容适用于东北林区景区规划,但随着旅游规划理论的发展和本地区的具体情况不同,东北林区景区建设性规划还应该有一些工作需要加强。

1. 生态与景观资源调查与评价

生态与景观环境评价;

资源分布与分类;

生态旅游资源适用性评价;

现状人工设施调查与评价。



人工系统影响评价与对策。

2. 生态环境保护规划

植被保护区划；

野生动物栖息环境保护规划；

自然水系保护规划；

自然地形地貌保护规划；

生态景观保护规划。

3. 生态功能系统规划

绿色能源实验与应用系统规划；

废弃物综合处理系统规划；

地方性建筑材料应用与旧建筑改造系统规划；

建筑节能技术应用系统规划；

生态环境警示与展示系统规划；

污染评估与排放处理规划；

节能以及经济效果分析。

4. 生态旅游区可持续发展指引

开发建设指引；

产业链系统开发指引；

负责任的管理系统指引；

旅游者行动指引；

地方文化与林业旅游产品开发规划。

6. 2. 6. 4 对规划层面的政策建议

对于在林区发展旅游,涉及到很多宏观和微观的背景因素,可持续发展的林区旅游发展应该从系统的角度出发解决好相关的政策和技术支撑。目前林区旅游产业刚处于起步期,还有很多相关问题需要解决,本次研究因任务有限,不能全部解决。本文将针对林区发展旅游需要解决的问题提出政策建议,与其他各个子课题共同结合成相关政策建议报告,由课题总负责人中国社会科学院农村发展研究所杜志雄教授在适当时机提交有关部门。

(一)背景和问题

林业作为国民经济的重要组成成分曾经是黑龙江、吉林、内蒙古等省区的主要经济行为之一,在空间上林业地区占据东北的大部分国

土面积,林业地区的产业和经济状况直接影响到东北各省区的社会发展状态。随着林业资源的消耗和社会转型,各林区包括各个省都寄希望于旅游产业,希望旅游业能够担负起新的责任,成为支持地方发展的新经济增长点。根据其他国家和地区的发展经验,旅游业并不是传统认为的“无烟产业”,他的发展仍然存在一定的风险和困难。

所谓的林区生态旅游实际上涉及到众多的旅游资源类型和社会经济问题,由于东北地区林业开发和小城镇建设结合已覆盖广大的东北地区,林区旅游开发中的相关设施建设往往和当地的城镇建设密切结合,这与其他地区的旅游开发有很大不同。另一方面,林业地区和其他地区并没有严格的界限,林业旅游资源开发往往和其他地区的旅游资源开发密切结合,如黑龙江省提出的省域旅游资源类型特点:大森林、大平原、大湿地、大界江等,这些都是生态旅游的范畴。林区旅游开发应该融入到区域旅游综合开发中去。

林区目前处于政策转型和经济转型的敏感时期,国家在天然林保护工程大背景下出台了一系列的政策和措施,同时国家在未来五年的新农村建设政策也将对林区发展产生重大影响。林区目前面临着巨大的经济和生态压力,多年的采伐已经将森林资源消耗殆尽,林区职工也大批失业,生活水平迅速降低,林区人口流失严重,城镇建设和生活水平急剧降低,这都是林区面临的显著问题。

旅游开发是一个区域联系性很强的行为,而林业地区有其独立的管理体制,和地方政府有很大的相对独立性,所以往往出现行政隔阂,使地方旅游很难启动,或者说旅游开发各自为政,直接导致旅游管理水平低下,资源不能有效利用。

东北地区有其特殊的地理和气候特点,即:旅游接待有很强的季节性,接待设施在冬季对能源的需求很大,这直接限制旅游产业的发展。另一方面,在近几年中,整个社会非常重视建筑节能的问题,在城镇建设中已经得到广泛的重视,而在广大的村镇建设中尤其是林区旅游接待设施中还未认真对待,相关的研究和建设还未真正开始。

对于生态旅游开发,国内的旅游规划研究理论还未真正成熟,还存在较大的误区,林区作为一个独立的行政体系,整个林区范围的旅游体系规划概念还未形成,应该以整个林业地区范围为主体制订发展规划。



(二)宏观的政策性规划建议

尽快启动林业地区可持续旅游发展战略。此项内容包括两层含义:

最近几年所谓的“生态旅游”概念在学界和旅游产业发展中受到极度重视,整个社会对此产生巨大反应,地方政府以此为口号大力发展旅游业,在最近五年中东北地区旅游业以年增长10%~15%的速度进展。但是,“生态旅游”这一理论出现了很多问题,其模糊的范畴逐渐流于时髦,很多问题在“生态旅游”框架内不能得到解决,必须从更加开阔的视角解决问题。林区尤其涉及到众多的社会问题,必须从整个地区发展的角度解决问题,也就是现在的“可持续发展”理论。建议尽快制定“林区旅游资源可持续发展战略规划”,将理论研究和实践的重点从“生态旅游”转向“可持续旅游”的范畴。从中国的旅游研究角度来讲,也应尽快建立“可持续旅游”研究体系,摒弃原有的理论争论,从新的角度和观念进行新的理论研究和实践。

林区旅游直接涉及到就业和经济转型问题,所以各级政府目前对发展旅游业正给予高度关注,希望旅游业能够承担起支持地区发展的重任,但是目前林区还缺乏足够的资金、设施、人才和管理基础,旅游接待设施直接考验着整个林区的基础设施水平。所以,从宏观层面上还应该首先进行各个方面的准备工作,进行前期的产业战略研究,从整个林业地区解决实际问题角度确定具体的发展道路、发展措施。此外,林业地区广泛分布着中小城镇,应结合目前社会主义新农村建设体系,对林业地区内小的村镇建设给予国家支持。

关于林区管理机制问题,由于林区有独立的管理体系,如:黑龙江省森工总局系统,这些独立的管理体制在社会经济发展中与地方政府之间时常发生尖锐的矛盾和隔阂,不能进行有效的共同开发,尤其涉及到森林资源的旅游开发问题,林业局缺乏管理经验和能力,而地方政府却无权参与森林资源的旅游开发,导致一系列问题出现。未来林业砍伐已经不是林业系统的主要工作,经济发展正在列入议程,林业地区必须与地方政府结合,整个社会经济才能健康发展。所以建议国家在林区管理体制的改革方面给予高度重视,否则将严重影响地方和林业经济发展。

目前,林区旅游开发处于自发阶段,没有统一的管理,建议建立

“按旅游线路全程管理”的机制,实行全程统一管理。管理规定应包括:

1. 开发建设审批手续,审批制度;
2. 开发建设的环境影响评估规定;
3. 开发保护措施的项目及评估规定;
4. 建立管理机制包括统一管理的权限、责任、组织机制和人员编制。

国务院刚刚公布了林区实施的“林权政策”,未来还可能出现一系列的改革措施,针对林区旅游出现与私人产权交叉的管理问题应及时制定相关政策,国家的“林权政策”成为配套而又衔接的政策,这样才能有利于林区旅游事业的发展。

目前中国各地都有针对旅游业的管理条例,如《北京市旅游管理条例》,国务院刚刚通过“旅游管理规定”细则,而针对林区旅游特殊情况的管理条例还未启动,建议尽快制订《林区旅游管理条例》。

林区生态旅游不适于建设大型的接待和娱乐场所,而且林区接待设施往往和民居结合,所以在制定林区旅游接待设施建设战略中应大力提倡“朴素型”的旅游行为和接待方式,建立相应的“旅游设施配套建设”指标规定。

林区接待设施宜与现有的村镇结合,集中布置,这样可有力地改善当地居住水平和经济水平,但是相应的农村建设规划还有很多问题,如环境设施规划和技术问题,应加强对农村环境技术研究,制定相应的发展策略,如:“新林区建设”政策等。

(三)具体的技术性规划建议

关于旅游规划的标准和相关的技术问题。目前指导旅游规划的国家标准是2003年5月发表的《旅游规划通则》,该通则系统地概括了旅游规划的基本方法,原则,但是随着时代的发展该通则不能覆盖所有的实际问题,尤其是在可持续发展大背景下,一些理论和原则不能全部包括,建议进行增补,加强其内容的丰富度。

旅游规划的相关规范还有一些,如《旅游规划分类标准》,这些文件目前看来有很多的不可操作性和不科学性,建议进行修订。

相关的《旅游容量标准》和《旅游资源评价标准》,尤其是林区范围内容应该予以修订并加强。



关于旅游开发的环境评估问题,目前中国各个地区的旅游开发都没有建立有效的生态评估和监测系统,建议对此进行研究和关注,制定对此有利的政策。

关于环境技术问题,林区的供热、供水和水处理系统都处于落后水平,使用城镇标准的系统规划无法解决林区偏僻地区的问题,建议国家给予资金和政策支持并制订相应的标准。

6.3 本章小结

本章是实证研究章节,文中详细介绍了两个研究项目的技术成果,并进行了总结性的分析,对“海林市生态旅游资源开发与管理示范项目”和“东北林区景区建筑生态规划研究”的规划目标、过程、方法和成果进行详细介绍和反思,以验证文中地方可持续旅游规划基本理论研究的科学性。最后对东北地区景区如何进行规划和建设提出了导则性建议。



结 论

可持续旅游思想代表了当前国际旅游规划理论研究的主流,原因有二个方面:一方面原因是,经过半个多世纪的研究积累,旅游规划理论的技术支撑已经相当成熟,需要开拓新的发展空间;另一方面是,可持续发展事业在全球受到广泛关注,旅游作为实现可持续发展的手段之一也受到高度的重视,由此产生可持续旅游的思想,并在 1990 年代后得到广泛的研究和实践。

通过比较发现,国内旅游规划研究还依旧很重视规划中的技术性研究,如市场分析和产品设计问题,而国际上可持续旅游规划的重点正在向“旅游与社会、经济、资源和环境的协调发展”等几个方向转移,并取得了阶段性的实践成果。中国在可持续旅游规划研究领域已经落后于全球的先进水平,必须尽快启动与之相关的研究工作。

论文提出地方可持续旅游发展的基本概念,即:在具有一定地方行政属性或者社区管理属性的空间地理范围之内的,既能够保持自身经济状态、旅游资源保护和旅游环境保护之间和谐关系的,又能够保持与所在地区自然、文化和人类生存环境协调发展的,最终促进所在地区社会经济、资源和环境共同协调发展的旅游发展行为。

在分析旅游规划学科基本知识结构和原则体系的基础之上,论文提出了地方可持续旅游规划应该遵循的特殊原则,这些原则都侧重于旅游发展的社会性和可持续性,包括以下内容:

1. 可持续发展的基本原则。
2. 协调发展和社会公平原则。
3. 广泛参与和社区发展原则。
4. 社会支持和政策支持原则。
5. 生态化和节约化原则。



6. 能力建设原则和教育倡导原则。

地方可持续旅游规划不同于以往旅游规划的“单”目标体系,而是一个多目标、多角度的复合系统。按照不同的角度可以分为政府、公众和企业三个指标系统。地方可持续旅游资源的评价也应该有所变化,单纯从风景和景观的资源水平角度评价已经不适应时代发展的需要,真正的评价应该从资源、社会经济和环境多个角度进行综合评价。

地方可持续旅游规划的过程随着目标的改变也发生着变化,从以往“调研—编制—修改—汇报—成果”的编制过程向“编制—评鉴—行动计划—评估—反馈”五大阶段转变,规划最终更重视过程成果而不单纯是技术成果、更重视行动计划而不是规划策略、规划原则。

地方可持续旅游规划的理论系统应该包括“负责任的管理”、“旅游地的发展”和“产品链的建设”三个子系统,规划设计工作应该围绕这三个系统展开,而不是已往过分注重的“资源市场分析——旅游产品策划——投资建设计划”的理论系统。

论文针对不同角度的地方旅游发展现状,分析出主要矛盾,按照文中的基本思想,分别给出具体的规划策略。文中认为:

1. 市县域旅游规划工作主要的困难是管理、合作和相关利益者参与,风景区规划工作的难点是管理机制、投资开发方式、环境技术和解决与地方居民关系等问题。解决的办法是通过负责任的管理促进区域内外协调发展、改善管理机制和管理能力、促进广泛参与,使旅游发展与地方经济社会发展协调进行。

2. 风景区规划工作的主要困难是营销、管理和建设,另外涉及到土地利用和地方就业等问题。解决的办法是加强经营与管理能力、因地制宜地设定发展目标和规模、促进当地居民参与开发和就业,使用先进的环境技术等。

3. 城市型旅游发展的关键对策是促进城市和旅游共同发展;乡村型旅游发展的关键是充分利用和改造现有地方条件,提高接待水平和管理能力,促进“新农村”的建设;资源性旅游的关键问题是通过解决好资源保护背后的社会问题和管理能力问题来促进旅游开发和保护的和谐关系。

论文研究的创新主要体现在以下几个方面:

1. 完成中外旅游规划理论发展的比较性研究。通过两者发展阶段、发展角度、工作方法和工作过程的比较研究,找到双方的异同点,确认未来中国旅游规划理论研究的发展方向,指出中国尽快开展可持续旅游规划研究的迫切性。

2. 深入地引进国外可持续旅游规划的基本理论,提出地方可持续发展的理念。文章系统地阐述了地方可持续发展的基本原则和内涵,解决了地方可持续旅游规划的相关技术问题,即确定了地方可持续旅游规划的目标体系、建立起地方可持续发展的评价标准,明确了规划编制过程与方法。根据中国实际情况,完成中国可持续旅游地方化的过程。

3. 建立起地方可持续旅游基本理论体系,提出地方可持续旅游规划理论的框架,即:地方可持续旅游规划应该是“负责任的管理、旅游地的建设和产品链开发”——“三足鼎立”的综合理论系统,任何地方、任何形式的地方旅游发展,都能够从这三个角度寻找到地方发展的制约因素,也能够从中找到解决问题的出路。

4. 解决了地方可持续旅游规划中的一些具体问题。文章从不同角度针对不同的旅游目的地进行研究,提出了相应的规划策略;文章尤其通过“中国欧盟环境管理合作项目”和国家“十五”科技攻关计划的平台,完成了两个重要示范项目的总结和验证工作,一方面论证了文中提出观点,另一方面对其他地区和旅游规划研究者提供示范作用。



参考文献

1. 王兴武. 旅游产业规划指南. 中国旅游出版社. 2002, 8
2. 约翰·斯沃布鲁克著, 张文等译. 景点开发与管理. 中国旅游出版社. 2003, 2
3. 袁国宏. 现代饭店可持续发展的战略与对策. 广东旅游出版社. 2000, 12
4. Edward Inskeep 著, 张凌云译. 旅游规划——一种综合性的可持续发展的开发方法. 旅游教育出版社. 2004. 7
5. Dimitrios Buhalis 著, 马晓秋, 张凌云译. 旅游电子商务——旅游业信息技术战略管理. 旅游教育出版社. 2004. 7
6. 王德刚. 现代旅游区开发与经营管理. 青岛出版社. 2001, 3
7. 广西壮族自治区旅游局, 广西壮族自治区统计局, 桂林旅游高等专科学校, 广西社会科学院. 旅游业对国民经济贡献率研究. 中国旅游出版社. 2004, 1
8. 李天元. 中国旅游可持续发展研究. 南开大学出版社. 2004, 3
9. 面向未来的城市规划和设计——可持续性城市规划和设计的理论及案例分析. 中国建筑工业出版社. 2004
10. 印开蒲, 鄢和琳. 生态旅游与可持续发展. 四川大学出版社. 2003, 3
11. 保继刚等. 旅游规划案例. 广东旅游出版社. 2003
12. 北京市旅游事业管理局编. 北京市各县区旅游发展规划汇编. 中国旅游出版社. 1999, 1
13. 保继刚等. 城市旅游原理·案例. 南开大学出版社. 2005, 1
14. 吴必虎. 区域旅游规划原理. 中国旅游出版社. 2004, 2
15. 吴志强, 吴承照. 城市旅游规划原理. 中国建筑工业出版社.

2005,8

16. 张广瑞. 旅游规划的理论与实践. 社会科学文献出版社. 2004,3

17. 魏小安, 韩健民. 中国旅游产业政策体系研究——旅游强国之路. 中国旅游出版社. 2003. 10

18. 卢云亭, 王建军. 生态旅游学. 旅游教育出版社. 2001,5

19. 戴斌. 旅行社经营管理. 旅游教育出版社. 2003,7

20. 杨桂华, 张志勇, 徐永红. 生态旅游案例研究. 南开大学出版社. 2004,9

21. 王云才. 乡村景观旅游规划设计的理论与实践. 科学出版社. 2004,3

22. 张建萍. 生态旅游理论与实践. 中国旅游出版社. 2003,1

23. 白光润. 生态旅游. 福建人民出版社. 2006,6

24. 保继刚等. 旅游开发研究——原理、方法、实践. 科学出版社. 2003,9

25. 中华人民共和国旅游局. 中国旅游统计年鉴 2003. 中国旅游出版社. 2003,9

26. 黄勤雁. 黑龙江省旅游与环境. 哈尔滨地图出版社. 2002,12

27. 黄羊山. 旅游规划原理. 东南大学出版社. 2004,1

28. 马永立, 谈俊忠. 风景名胜区管理学. 中国旅游出版社. 2003,7

29. David Weaver 著, 杨桂华, 王跃华, 肖朝霞, 成海译. 生态旅游. 南开大学出版社, 约翰·威利父子澳大利亚公司. 2004,2

30. 张建萍. 旅游环境保护学. 旅游教育出版社. 2003,8

31. 张广瑞, 魏小安, 刘德谦. 2002—2004 年中国旅游发展: 分析与预测(No.3). 社会科学文献出版社. 2003,

32. 姚晓玲. 旅游法规与实务. 旅游教育出版社. 2003,2

33. 崔凤军. 中国传统旅游目的地创新与发展. 中国旅游出版社. 2002,8

34. 《西部开发旅游发展战略》课题组. 西部开发旅游发展战略. 中国旅游出版社. 2003,9

35. 保继刚, 钟新民, 刘德龄. 发展中国家旅游规划与管理. 中国



旅游出版社. 2003, 4

36. 许峰. 城市产品理论与旅游市场营销. 社会科学文献出版社. 2004, 10

37. 赵黎明, 黄安民, 张立明. 旅游景区管理学. 南开大学出版社. 2002, 12

38. 刘振礼, 王兵. 新编中国旅游地理. 南开大学出版社. 2002, 11

39. 张万雄, 向风行. 旅游目的地开发原理与实践——岳阳旅游研究. 中国旅游出版社. 2003, 2

40. 林越英. 旅游环境保护概论. 旅游教育出版社. 2001, 8

41. 邹统钎. 旅游开发与规划. 广东旅游出版社. 1999, 3

42. 田里, 李常林. 生态旅游. 南开大学出版社. 2004, 6

43. 邹统钎. 旅游景区开发与经营经典案例. 旅游教育出版社. 2003, 11

44. 谷慧敏. 旅游市场营销. 旅游教育出版社. 2003, 3

45. (英) 伦纳德·J·利克里什, (英) 卡森·L·詹金斯著, 程尽能等译. 旅游学通论. 中国旅游出版社. 2002,

46. 李志刚. 桂林旅游业: 规划与发展. 中国旅游出版社. 2002, 3

47. 肖星, 严江平. 旅游资源与开发. 中国旅游出版社. 2002, 5

48. 魏小安. 旅游目的地发展实证研究. 中国旅游出版社. 2002, 11

49. 崔凤军. 风景旅游区的保护与管理. 中国旅游出版社. 2001, 9

50. 匡林. 旅游业政府主导型发展战略研究. 中国旅游出版社. 2001, 7

51. Lynn C. Harrison, Winston Husbands 主编, 周常春, 苗学玲, 戴光全主译. 国际旅游规划案例分析. 南开大学出版社. 2004, 1

52. Rotterdam central city

53. Old buildings of Netherlands

54. Sustainable tourism? European Experience

55. Tourism and Leisure-Culture, Heritage and Participation

56. Urban Tourism

57. Sustainable Tourism chains
58. Festivals, special events and tourism
59. Sustainable Tourism
60. Guide for local Authorities on Developing Sustainable tourism
61. SNV and Sustainable Tourism Development
62. Tourism and Cultural conflicts
63. Community based sustainable Tourism
64. Tourism and sustainable community Development
65. <http://www.cas.cn/html/Dir/2004/10/15/0627.htm>
66. http://www.oecd.org/document/29/0,2340,en_2649_37433_35150109_1_1_1_37433,00.html
67. <http://www.rcsd.org.cn/Website/index.php?ChannelID=77&NewsID=165>
68. http://www.cnta.gov.cn/ziliao/zttj/gfjh_1.html
69. <http://www.tianbao.net/gejj.asp>
70. <http://daxinganling.china.com.cn/market/dxinganl/407615.htm>
71. <http://politics.people.com.cn/GB/14562/3315120.html>
72. http://www.cpire.org.cn/tjsj/tjsj_cd_detail.asp?id=6712
73. <http://www.china-embassy.org/chn/gyzg/t221118.htm>
74. <http://www.snvworld.org/cds/rgTUR/snv2/index.html>
75. <http://www.snvworld.org/cds/rgTUR/NRM/bm/44SNVguide-SUSTAINABLE%20TOURISM/R-ST-guidelines.doc>
76. <http://www.snvworld.org/cds/rgTUR/NRM/bm/44SNVguide-SUSTAINABLE%20TOURISM/R-ST-ProPoor-tourismagenda.htm>
77. <http://www.snvworld.org/cds/rgTUR/documents/teksten/UN%20conference%20declarations%20and%20background%20papers/NGO-position%20papers/IFN%20role%20of%20tourism.htm>
78. <http://www.snvworld.org/cds/rgTUR/documents/teksten/UN%20conference%20declarations%20and%20background%20papers/NGO-position%20papers/Industry%20Initiatives%20for%20Sustainable%20Tourism%20-%20NGO%20Dialogue%20.htm>
79. <http://www.snvworld.org/cds/rgTUR/documents/teksten/UN%20conference%20declarations%20and%20background%20papers/NGO-position%20papers/IFN%20role%20of%20tourism.htm>

20conference% 20declarations% 20and% 20background% 20papers/NGO-position% 20papers/Influencing% 20Consumer% 20Behaviour% 20to% 20Promote% 20Sustainable% 20Tourism. htm

80. <http://www.snvworld.org/cds/rgTUR/documents/teksten/UN%20conference%20declarations%20and%20background%20papers/NGO-position%20papers/German%20Forum%20Tourism%20Paper.htm>

81. <http://www.snvworld.org/cds/rgTUR/documents/teksten/UN%20conference%20declarations%20and%20background%20papers/NGO-position%20papers/CSDI%20position%20paper,%20NGO%20Steering%20Committee%20Tourism%20Caucus.htm>

82. <http://www.snvworld.org/cds/rgTUR/documents/teksten/UN%20conference%20declarations%20and%20background%20papers/NGO-position%20papers/Community%20Development.htm>

83. <http://www.snvworld.org/cds/rgTUR/documents/teksten/UN%20conference%20declarations%20and%20background%20papers/United%20Nations%20Sustainable%20Development%20-%20Tourism.htm>

84. <http://www.snvworld.org/cds/rgTUR/NRM/bm/44SNVguide-SUSTAINABLE%20TOURISM/R-ST-UNEPprinciples.htm>

85. <http://www.snvworld.org/cds/rgTUR/NRM/bm/SNV-44biodiv-STfinal.htm>

86. <http://www.snvworld.org/cds/rgTUR/snv2/index.html>

87. http://www.sustainabletravelinternational.org/documents/gi_tp_guide1.html

88. <http://www.tintcn.com/lore/list.asp?id=123>

89. 《联合国千年宣言》，联合国大会二〇〇〇年九月八日第55/2号决议通过

90. 《千年发展目标2006年报告》

91. <http://www.bast.net.cn/kjxx/gjxx/2005/4/4/34953.shtml>

92. <http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/xhjj/754470.htm>

93. <http://www.gotoworld.net/research/40534878.html>

94. http://www.zhb.gov.cn/inte/gjhd/200607/t20060725_91310.htm

95. 《联合国环境规划署机构调研报告》，国际环境动态——第

3 期

96. Influencing Consumer Behaviour to Promote Sustainable Tourism Development <http://www.snvworld.org/cds/rgTUR/documents/teksten/UN%20conference%20declarations%20and%20background%20papers/NGO-position%20papers/Influencing%20Consumer%20Behaviour%20to%20Promote%20Sustainable%20Touris.htm>)

97. <http://www.lwcj.com/finance.htm>

98. 《Tourism supply chains》, Richard Tapper, 2003。



后 记

《地方可持续旅游规划研究》一书是在我的博士论文基础上整理、充实出版的。出书的后期整理、充实工作是由荣玥芳博士负责进行的。

在该书即将出版之际,首先要感谢我的博士生导师李桂文教授,感谢导师在专业理论和实践方面的辛勤教诲,以及在生活、工作等各方面的关心和帮助。导师渊博的学识、严谨的治学态度和高尚的人格将使我终生受益。

在论文写作过程中,得到海林市科技局局长张春才、海林市委副书记姜英波、海林市市长宋佳忠、副市长张副广、海林市科技局副局长李晓锋以及科技局全体成员的热情支持和帮助,在此深表感谢!

同时感谢北京 21 世纪议程中心主持的“中国—欧盟环境管理合作项目”、国家“十五”科技攻关计划和联合国人居署“可持续城市计划”,中心为我博士论文的撰写工作提供了一个国际水平的科研平台,并得到了其资金与技术支持。

可持续旅游在欧洲起步较早,在中国旅游规划理论研究和实践中仍未得到充分接受,这可能与中国具体的社会体制有关;可持续旅游理论对解决中国现有的很多问题有重大意义,值得关注。本书解决的仅仅是可持续旅游理论在中国初步地方化的问题,未来还有很长的道路要走,需要学界继续给予高度关注。

2009.11 月于北京